

На правах рукописи

Шелихова Татьяна Леонидовна

**ПРИВЕДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИЕ
С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Специальность 12.00.02
«Конституционное право, муниципальное право»**

**АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва 2009 г.

Диссертация выполнена в Секторе теории конституционного права
Института государства и права Российской академии наук

Научный руководитель:

кандидат юридических наук

Глигич-Золотарева Милена Валерьевна

Официальные оппоненты:

доктор юридических наук, профессор

Керимов Александр Джангирович

кандидат юридических наук, доцент

Синцов Глеб Владимирович

Ведущая организация:

Российский государственный торгово-экономический университет

Защита состоится 19 ноября 2009 года, в 12.00 часов на заседании диссертационного Совета Д 002.002.02 по юридическим наукам в Институте государства и права Российской академии наук по адресу: 119991, г. Москва, ул. Знаменка, д.10, конференц-зал.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института государства и права Российской академии наук.

Автореферат разослан «___» октября 2009 г.

Ученый секретарь
Диссертационного Совета Д 002.002.02
Кандидат юридических наук

Понизова Е.В.

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Актуальность темы исследования обусловлена необходимостью восполнения существующего в конституционно-правовой науке и в практике государственного строительства пробела в комплексном изучении процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством с целью обеспечения единства правового пространства Российской Федерации. Интерес к проблеме вызван, в первую очередь, произошедшими за последние годы масштабными переменами во всех сферах общественной жизни, что породило необходимость изменения системы законодательства как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Правовой системе Российской Федерации на всем протяжении ее развития, в том числе и на современном этапе, свойственны противоречия между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Связано это с рядом обстоятельств.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 года и закрепление в ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права создавать свое законодательство явилось базой для развития двухуровневого правового пространства России – единого на территории всей страны и в тоже время позволяющего субъектам Федерации иметь собственные законы, учитывающее местные особенности.

Конституция Российской Федерации закрепляет предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предусматривает сферу ведения субъектов Российской Федерации и сферу муниципального ведения. При этом все правовые акты, принимаемые любым уровнем власти на территории Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России.

«В условиях федеративного устройства нашего государства его законодательная система имеет два уровня: федеральный и субъектов Российской Федерации. Но эти уровни законодательства взаимосвязаны и попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства. Это единство выражается, прежде всего, в общих целях и принципах законотворчества, в строгой иерархии законодательных и иных правовых актов, в механизмах предотвращения и устранения юридических противоречий»¹.

«Новый» федерализм дал субъектам Российской Федерации возможность создавать собственные правовые системы. Однако законодательство субъектов РФ зачастую формировалось вразрез с требованиями Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, тем самым разрушая единое правовое пространство федеративного государства. Это

¹ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепции развития российского законодательства. - М., 1998. С. 19.

стало одной из причин широкой компании по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Немаловажную роль в этом процессе сыграл Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации»². В нем содержалось положение о том, что при принятии органами власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов недопустимо нарушение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Субъекты Российской Федерации должны были устранить имеющиеся на тот момент противоречия между их законодательством и положениями Конституции Российской Федерации и федеральных законов.

Президентом Российской Федерации также предпринимались шаги по приведению противоречащих актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством в контексте полномочий, предоставленных ему ст. 85 Конституции России. Согласно указанной норме, Президент Российской Федерации вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции Российской Федерации и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина – до решения этого вопроса соответствующим судом.

Важным шагом на пути создания единого правового пространства в стране стало наделение Министерства юстиции Российской Федерации и его территориальных органов полномочиями по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Существенную роль в процессе приведения законодательств субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством сыграло создание семи федеральных округов и назначение полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах, которое было осуществлено с принятием Указа Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 года № 849³.

Активную роль в приведении законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством играла Комиссия при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и

² СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

³ Указ Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

органами местного самоуправления, которая была учреждена Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741⁴.

Несмотря на принятые меры по обеспечению единства правового пространства страны, противоречия в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству не удалось ликвидировать полностью.

До сих пор остается актуальным вопрос о том, как устранить или, по крайней мере, свести к минимуму несоответствия между законодательством разных уровней, обеспечить единое правовое пространство на всей территории Российской Федерации, поскольку противоречия между нормами федерального законодательства и законодательства субъектов РФ приводят к появлению различной правоприменительной практики, и, в конечном счете, – к нарушению прав и законных интересов граждан. Наличие коллизий и пробелов в законодательстве является мощным фактором для распространения коррупции на различных уровнях власти.

На сегодняшний день наличие несоответствий федеральному законодательству в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации связано, главным образом, с постоянными изменениями законодательства на федеральном уровне, поскольку систематической корректировке подвергается огромное количество законов и подзаконных актов. Региональные власти вынуждены вновь и вновь пересматривать свое законодательство на предмет соответствия федеральному и вносить соответствующие изменения.

Еще одна причина наличия противоречий в законодательстве субъектов Российской Федерации – это коллизионность и пробельность самого федерального законодательства. Практика показывает, что положения федеральных законов зачастую противоречат друг другу, а порой и Конституции Российской Федерации.

Для эффективного развития государства крайне важно создание единого правового пространства на всей его территории. Достичь этой цели можно, в том числе, через совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации. Деятельность по устранению противоречий между федеральным и региональным законодательством на сегодняшний день не только не потеряла актуальность, но и приобрела новое звучание. Если в начале 90-х годов прошлого века акцент был сделан на ограничении стремления субъектов Российской Федерации к суверенизации, то современный этап требует более активной работы по устранению противоречий и пробелов именно в федеральном законодательстве.

4

Указ Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741 «О Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2652.

Бремя обеспечения единого правового пространства страны и приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством лежит на различных органах государственной власти. Ключевая роль в этой деятельности отводится: Министерству юстиции Российской Федерации, Прокуратуре Российской Федерации и судебным органам. Их деятельность по устранению противоречий в законодательстве Российской Федерации, в том числе между нормативными актами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством, должна носить системный характер. Создание единого правового пространства возможно только при наличии взаимосогласованной и слаженной деятельности всех без исключения органов государственной власти, в функции которых входит контроль за качественным состоянием российского законодательства.

Необходимость анализа состояния законодательства в Российской Федерации (как федерального, так и регионального), выявления причин имеющихся противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, а также поиска эффективных механизмов их устранения не вызывает сомнения.

Степень научной разработанности и использованные источники.

Проблеме формирования единой правовой системы в Российской Федерации и обеспечению соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству посвящен целый ряд научных работ. В тоже время, до сих пор изучение процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством не рассматривалось в качестве предмета отдельного научного исследования.

Некоторые аспекты данной проблемы поднимались в работах И.В.Евдокимова, Ю.М.Ермаковой, М.А. Краснова, И.А.Умновой. Однако ряд вопросов пока не получил должного научного обоснования, они остаются дискуссионными и нуждаются в дальнейшем специальном исследовании.

До настоящего времени рассматриваемая проблема не была проанализирована с точки зрения роли федеральных органов исполнительной власти, судебных органов в приведении законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством с учетом последних изменений законодательства.

При подготовке диссертационного исследования были использованы нормативные правовые акты Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, научные труды отечественных и зарубежных авторов. В диссертации использованы статистические данные работы органов юстиции, прокуратуры и судебная практика.

При работе над диссертацией были использованы работы отечественных специалистов в области права: Р.Г. Абдулатипова, С.А. Авакьяна, А.М.Арбузкина, А.Н. Аринина, М.В. Баглая, В.М. Баранова, И.Н. Барцица, Н.А. Бобровой, С.В. Бошно, М.В.Глигич-Золотаревой, М.Н.Губогло, А.И. Денисова, В.Н. Дурденевского, Д.Е. Дымова,

А.О. Евтихиева, И.А. Ильина, В.Д. Карповича, А.Д. Керимова, Д.Н. Козака, Д.А. Ковачева, Н.М. Колосовой, И.А. Кравца, М.А. Краснова, Б.С. Крылова, О.Е. Кутафина, В.М. Лебедева, В.Н.Лысенко, В. В. Маклакова, Г.В. Мальцева, Г.В. Марченко, М.А. Митюкова, А.А. Мишина, В.И. Новоселова, Л.А. Окунькова, Н.И. Палиенко, Ю.А. Тихомирова, Н.А. Умновой, Н.А. Ушакова, Т.Я. Хабриевой, К. Хессе, А.Н. Черткова, В.Е. Чиркина, Ю.Л. Шульженко, Т. Элингера и др.

Нормативную базу исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, Федеративный договор от 31 марта 1992 г., указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, конституции (уставы) и законодательные акты субъектов Российской Федерации, международные документы.

Цель и задачи диссертационного исследования. Целью диссертационного исследования является изучение конституционно-правовых аспектов проблемы обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству нормативных правовых актов органов государственной власти всех уровней (предварительный и последующий нормоконтроль), приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а также анализ противоречий между федеральным и региональным законодательством и поиск путей их устранения.

В соответствии с поставленной целью диссертантом решались следующие основные задачи:

- рассмотреть теоретические аспекты института приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством;
- проанализировать конституционно–правовые основы и законодательную базу процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством;
- рассмотреть зарубежный опыт устранения противоречий между региональным и федеральным законодательством (на примере Германии);
- дать характеристику основным направлениям деятельности органов государственной власти по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством;
- выявить типичные противоречия между законодательством субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством и причины их возникновения;
- исследовать формы и методы приведения нормативных правовых актов в соответствие с федеральным законодательством;

- изучить практическую работу органов государственной власти по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством;

- проанализировать основные виды правового воздействия на органы государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц в целях обеспечения соответствия регионального законодательства Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству;

- выработать практические рекомендации по дальнейшему совершенствованию процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Объектом исследования является круг общественных отношений, возникающих в процессе деятельности органов государственной власти по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Предметом исследования выступили нормы права, регулирующие процесс приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, а также деятельность органов государственной власти разных уровней в процессе обеспечения единого правового пространства Российской Федерации.

Методологическая основа. При исследовании проблемы приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством автор руководствовался общенаучным диалектическим методом познания. Методика исследования включает использование исторического, сравнительно-правового, статистического, формально-юридического, теоретико-прогностического методов. При рассмотрении деятельности органов государственной власти по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством автором использовались такие методы познания как анализ и обобщение.

Научная новизна заключается во всестороннем, общетеоретическом и практическом исследовании проблемы приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством и обуславливается диапазоном рассматриваемых вопросов. Для их исследования использовался комплексный подход с применением теоретических положений, обосновывающих необходимость приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, и использованием законодательных норм, составляющих правовую базу для деятельности по устранению противоречий между федеральным и региональным законодательством. Результатом данной работы является формулировка теоретических и практических рекомендаций по совершенствованию федерального и регионального законодательства, а также по оптимизации деятельности органов государственной власти разных

уровней в сфере приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Институт приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством – это совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, связанные с деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по устранению содержащихся в законодательстве субъектов Российской Федерации противоречий Конституции РФ и федеральному законодательству, направленная на согласование нормативных правовых актов разных уровней, исходя из их нормативно закреплённой иерархии.

Правовое регулирование данных отношений осуществляется наряду с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами, нормативными актами Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, ведомственными актами. Рассматриваемый институт является комплексным, он тесно связан с институтом разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления.

2. Автором выделяются этапы в деятельности органов государственной власти Российской Федерации по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством:

- первый этап, так называемый «парад суверенитетов», его временные рамки условно ограничиваются 1990-1993 г.; в контексте данного этапа был подписан Федеративный договор 1992 г.;

- второй этап датируется 1993-1999 г., он ознаменован принятием Конституции РФ;

- третий этап связан с деятельностью органов государственной власти в период с 1999 по 2004 год, принятием «базовых» федеральных законов в сфере федеративных отношений и созданием федеральных округов;

- четвёртый этап упорядочения правового поля берет свое начало в 2004 года и длится по настоящее время.

3. Возникновение в законодательстве субъектов Российской Федерации целого массива противоречий нормам федерального законодательства вызвано в значительной степени принятием на федеральном уровне большого числа законодательных актов из области разграничения полномочий между разными уровнями публичной власти. В связи с этим выдвигаются рекомендации по совершенствованию законодательного процесса на федеральном уровне с целью обеспечения единого правового пространства Российской Федерации, среди которых следующие:

- принятие федеральных законов должно осуществляться в соответствии с детально разработанным планом законопроектной

деятельности, который позволил бы в необходимой мере обеспечить качество и стабильность действующих норм;

- на федеральном уровне необходимо совершенствовать процедуру, регулируемую внесение субъектами Российской Федерации законодательных инициатив в целях более полного учета их интересов;

- сопровождение законопроектов на стадии их принятия подзаконными актами, предусматривающими в том числе организационное и финансовое обеспечение вступления законов в силу.

4. В результате анализа несоответствий федеральному законодательству, имеющих место в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, делается вывод о том, что одной из основных причин их наличия является противоречивость, пробельность и коллизионность федерального законодательства, в связи с чем целесообразно принятие федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», который определил бы границы нормотворческой компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установил бы единую иерархию нормативных правовых актов, действующих на территории Российской Федерации.

5. Целесообразно использование в федеральном законодательстве такого института, как рамочные законы в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (так называемые «Основы законодательства»). Основы законодательства как особая разновидность федеральных законов должны приниматься там, где в контексте совместной компетенции необходимо совместить единое федеральное правовое регулирование с нормотворческим разнообразием субъектов Федерации.

6. На основании анализа деятельности органов прокуратуры по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, сделан вывод о том, что необходимо устранить неопределенность в конституционно-правовом статусе Прокуратуры, а также активизировать деятельность органов прокуратуры по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации на стадии «предварительного нормоконтроля», то есть на стадии разработки проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

7. Важнейшую роль в процессе приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством играет Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы. Автором предлагается внести изменения в действующее законодательство, наделив органы юстиции полномочиями по обращению в суд с заявлениями о признании нормативных правовых актов субъектов РФ не соответствующими Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, а также законодательно установить 30-дневный срок рассмотрения экспертных заключений, составляемых органами юстиции в отношении нормативных правовых актов, противоречащих

Конституции РФ и федеральному законодательству. Кроме того, антикоррупционная экспертиза правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их проектов, должна стать обязательной.

8. В работе сделан вывод о том, что необходима модификация механизма обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации путем законодательного закрепления порядка и эффективной процедуры привлечения к ответственности за ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда. Кроме того, необходимо изложить ч. 3 ст. 42 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁵ в императивной форме: «Конституционный Суд Российской Федерации приостанавливает в случаях, не терпящих отлагательства, действие оспариваемого акта до завершения рассмотрения дела Конституционным Судом».

9. Одним из условий обеспечения единого правового пространства на территории Российской Федерации является участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в законодательном процессе по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При принятии федеральных законов должно реально, а не формально учитываться мнение субъектов Российской Федерации. В целях совершенствования согласительных процедур предлагается:

- законодательно на федеральном уровне закрепить порядок, условия и процедуру согласования законопроектов по предметам совместного ведения, в том числе, продлив срок рассмотрения субъектами РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения до 45 дней;

- абзац 4 части 3 статьи 26.4 Федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁶ изложить в следующей редакции: «Если мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации разделились, следует учитывать мнение законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации»;

- требуется на федеральном законодательном уровне закрепить необходимость снятия с рассмотрения на любой стадии законодательного процесса законопроекта по предметам совместного ведения в том случае, если не была соблюдена процедура согласования.

⁵ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ // Российская газета. 1994. 23 июля.

⁶ Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

Практическая значимость диссертации определяется тем, что в ней обобщены теоретическая основа, законодательная база и практический опыт процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. В работе содержатся выводы и рекомендации, которые могут быть использованы: в текущей деятельности органов юстиции, прокуратуры, судебных органов; в нормотворческой деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в научной работе и при преподавании конституционного права Российской Федерации, теории и истории государства и права, политологии, ряда других учебных дисциплин.

Апробация результатов исследования. Основные положения и практические рекомендации диссертационной работы изложены в статьях и публикациях. По теме диссертации автором опубликованы 7 печатных работ, отражающих основные результаты исследования, одна из которых издана в журнале, рекомендованном ВАК для опубликования основных результатов исследования. Апробация результатов исследования также осуществлена на научно-практических конференциях: «Актуальные проблемы российского права на современном этапе», «Вопросы теории и практики российской правовой науки».

Структура работы. Диссертационное исследование состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных нормативных правовых актов и научной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИОННОЙ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность темы исследования, определены цели и задачи диссертационного исследования, изложены теоретические и методологические основы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, аргументированы научная новизна и практическая значимость полученных результатов, приводится информация о результатах апробации основных положений проведенного исследования.

Первая глава – «Правовые основы процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством» посвящена анализу конституционно-правовой и законодательной базы института приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством. В главе также рассматривается деятельность органов государственной власти по обеспечению единства правового пространства в историческом и сравнительном аспектах (на примере Федеративной Республики Германия).

В первом параграфе первой главы «Конституционно-правовая основа процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным

законодательством» анализируется содержание конституционно-правовых норм, составляющих юридическую базу деятельности по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством; раскрываются конституционные принципы, на основе которых осуществляется деятельность по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством, исследуются проблемы конституционного регулирования данного института.

Осуществление органами власти указанной функции непосредственно связано со следующими принципами конституционного строя: федеративная форма государственно-территориального устройства, целостность государства, суверенитет Российской Федерации, верховенство на территории России Конституции РФ и федеральных законов, целостность и неприкосновенность территории России, равноправие субъектов РФ, единство системы государственной власти, единство правовой системы, принцип разграничения предметов ведения между Федерацией и её субъектами.

Автором сделан вывод о том, что Конституция РФ стала правовой основой для федеративных отношений, в том числе для разграничения компетенции между разными уровнями власти и создания единой правовой системы. Однако Конституция Российской Федерации является документом несовершенным, что стало одной из причин появления коллизий в текущем законодательстве.

Ряд проблемных моментов конституционного регулирования назрел в сфере разграничения компетенции между Федерацией и её субъектами. Особую сложность представляет правовое регулирование по предметам совместного ведения. В настоящее время реализация субъектами РФ конституционного права на осуществление правового регулирования по предметам совместного ведения осложняется рядом факторов: отсутствием четкого правового механизма функционирования федеративных отношений, излишней централизацией власти, отсутствием необходимых финансовых средств у регионов. Кроме того, не выработано ни четко отлаженной процедуры согласования проектов федеральных законов с органами власти субъектов Федерации, ни практики разрешения разногласий при помощи согласительных процедур.

Закрепленный в действующей Конституции РФ способ разграничения компетенции оказался неидеальным, что свидетельствует в пользу необходимости его совершенствования. Зарубежный опыт разграничения компетенции говорит о том, что наиболее эффективными являются сложные модели разграничения компетенции, касающиеся не только законодательной сферы, но и исполнительной. Следует акцентировать внимание на возможности применения принципа субсидиарности, при котором на федеральном уровне оставляются только те полномочия, которые относятся к функционированию федерации в целом; остальные полномочия передаются субъектам федерации, муниципалитетам. Одним из важнейших факторов

эффективного функционирования такой схемы разграничения полномочий является адекватное финансовое обеспечение деятельности всех уровней публичной власти, направленной на реализацию своей компетенции.

Несовершенство конституционных предписаний не может не влиять на эффективность упорядочения правового поля. Наличие противоречий и пробелов в нормах Конституции России неизбежно порождает несоответствия в законодательстве разных уровней. В этой связи делается вывод о необходимости совершенствования конституционного законодательства. Приоритетными государственными задачами, в этой связи являются обеспечение прямого действия Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на всей территории страны, укрепление единого правового пространства и устранение противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ.

Второй параграф первой главы «Исторические аспекты приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством» посвящен рассмотрению деятельности органов государственной власти Российской Федерации (как федеральных, так и региональных) по устранению противоречий Конституции РФ и федеральному законодательству, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов РФ в исторической ретроспективе. Условно выделяются следующие этапы деятельности органов государственной власти по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Первый этап связан с так называемым «парадом суверенитетов». Его временные рамки условно ограничиваются 1990-1993 г.г. Политическая ситуация данного периода характеризуется крайней нестабильностью, ослаблением правовых методов регулирования общественных отношений. Законодательство большинства субъектов РФ этого периода грубо противоречит Конституции РФ и федеральному законодательству.

В 1992 г. был подписан Федеративный договор, который позволил лишь немного стабилизировать политическую ситуацию в стране. Однако активное нормотворчество как самой Федерации, так и ее субъектов, привело к массе противоречий в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Второй этап деятельности органов власти по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством датируется 1993-1999 г.г. Данный этап связан с принятием 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации, которая явилась основой государственного развития России, базой для формирования современной правовой системы.

На данном этапе была проделана большая работа по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, а именно: принят Указ Президента Российской Федерации от 5 октября 1995 г. № 1007 «О мерах по обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти

и органов государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации»⁷, согласно которому субъекты РФ должны были ликвидировать имеющиеся на тот момент противоречия между их законодательством и положениями Конституции РФ и федеральными законами. На Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы было возложено проведение юридической экспертизы нормативных актов, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Однако полностью решить проблему обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству на данном этапе не удалось.

Третий этап упорядочения правового пространства Российской Федерации связан с деятельностью органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ в период с 1999 г. по 2004 год. С 1999 г. началась стабилизация правового поля Российской Федерации. На данном этапе были приняты ключевые федеральные конституционные и федеральные законы, регулирующие, в том числе, вопросы организации власти в субъектах Российской Федерации. Определенную роль в упорядочении правового пространства сыграл Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁸. Однако решающая роль в этом процессе принадлежит «базовому» Федеральному закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹.

Существенную роль в процессе приведения законодательств субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством сыграло создание семи федеральных округов и назначение полномочных представителей Президента в федеральных округах.

К 2004 году правовое поле Российской Федерации относительно стабилизировалось. Была проделана большая работа по систематизации законодательства, унификации норм и институтов. Однако активный темп правотворчества на федеральном и региональном уровнях стал причиной целого ряда проблем иного рода. Российское законодательство стало бессистемным, неупорядоченным, а в некоторых сферах наоборот – появилась излишняя зарегулированность. Если ранее несоответствия между региональным и федеральным законодательством часто порождались стремлением субъектов РФ к суверенитету, желанием приобрести большой

⁷ СЗ РФ. 1995. № 41. Ст. 3875.

⁸ СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

⁹ СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

объем полномочий, то в данный период среди причин рассогласованности федеральной и региональной правовых систем на передний план вышла бессистемность федерального законодательства, несовершенство законодательного процесса на федеральном уровне.

На предыдущих этапах наиболее важная задача государства состояла в том, чтобы создать правовой базис для развития федеративных отношений, принять системообразующий блок законов, который бы регулировал их. На сегодняшний день можно констатировать, что и в нормотворчестве, и в правоприменительной практике существуют многочисленные проблемы, вызванные несовершенством законодательства, коллизиями в правовой системе, требующими, в первую очередь, её систематизации.

Сегодня особое внимание в своей деятельности органы законодательной (представительной) власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации должны уделять мониторингу законодательства и правоприменительной практики в сфере разграничения полномочий между разными уровнями публичной власти, в том числе «базовых» федеральных законов.

В третьем параграфе первой главы «Законодательная база приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством» осуществляется анализ норм федерального законодательства, лежащего в основе деятельности органов государственной власти Российской Федерации разных уровней по устранению противоречий Конституции России и федеральному законодательству содержащихся, в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Автором выявлены и проанализированы причины, по которым до сих пор не удается создать единое правовое поле на всей территории России.

На сегодняшний день несоответствие регионального законодательства федеральному вызвано, в первую очередь, наличием огромного числа коллизий и пробелов именно в федеральном законодательстве. Множество норм федеральных законов вступают в противоречие друг с другом, а подчас - и с Конституцией Российской Федерации.

Другой причиной принятия органами власти субъектов РФ нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству, является слишком быстрое изменение федерального законодательства. Наиболее частым изменениям подвергается законодательство в сфере налогообложения и бюджетное законодательство, а в последнее время и законодательство, регулирующее правоотношения в сфере разграничения полномочий между уровнями публичной власти. Кроме того, неурегулированность в законодательстве субъектов РФ тех или иных вопросов, направленных на реализацию положений федерального законодательства, по-нашему мнению, напрямую связана, прежде всего, с недостаточным финансированием мер социальной поддержки, осуществление которых передано на уровень субъектов Российской Федерации.

Таким образом, в настоящее время серьезной проблемой, препятствующей созданию единого правового пространства на территории

Российской Федерации, является неоправданная и бессистемная нормотворческая активность федерального законодателя.

Причины этого явления разнообразны: поспешность при подготовке нормативных правовых актов, плохая юридическая проработка проектов актов – законов и подзаконных актов, принятие законов без адекватного финансового обеспечения и другие. Частое и непродуманное изменение федерального законодательства не позволяет субъектам РФ вовремя привести свое законодательство в соответствие с федеральным.

Причиной противоречий между региональным и федеральным законодательством является также и то, что до сих пор не созданы эффективные механизмы согласования интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в законотворческом процессе. Мнение субъектов Российской Федерации крайне редко учитывается федеральным законодателем при принятии законов в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

В качестве фактора, влияющего на наличие в законодательстве субъектов РФ актов, противоречащих федеральному законодательству, необходимо отметить также нечеткое разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Особенно остро данный вопрос стоит в сфере совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции России, по предметам совместного ведения Российской Федерации и её субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации.

Конституция РФ напрямую не говорит о том, насколько подробными могут быть федеральные законы по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, поэтому федеральный законодатель при принятии таких законов никакими рамками не ограничен.

По нашему мнению, с целью определения, в какой мере субъекты РФ связаны конкретными нормами федеральных законов по предметам совместного ведения, на уровне Федерации в сфере совместного ведения должны приниматься правовые акты, носящие рамочный характер.

Кроме того, причиной содержащихся в законодательстве субъектов РФ противоречий Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству является отсутствие федерального закона, устанавливающего правила подготовки и принятия нормативных правовых актов. Предполагается, что таким законом должен стать Федеральный закон «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

Совершенствование федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации в рамках единого правового пространства России - одна из наиболее значимых задач современного этапа политико-правового развития страны. Работа по устранению противоречий между Конституцией РФ, федеральным законодательством и законодательством

субъектов Российской Федерации должна быть продолжена, и вести ее необходимо одновременно с работой по устранению противоречий в федеральном законодательстве.

В четвертом параграфе первой главы «Сравнительные аспекты устранения противоречий между федеральным и региональным законодательством (на примере Германии)» анализируется деятельность органов власти федерации по приведению законодательства субъектов в соответствие с федеральным законодательством в сравнительном аспекте.

Причины возникновения противоречий между законодательством субъектов РФ и федеральным законодательством в настоящее время обусловлены, прежде всего, нечетким разграничением компетенции между субъектами законотворчества. В первую очередь это касается сферы совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

Рассмотрение вопроса совершенствования разграничения компетенции в сравнительном аспекте, по нашему мнению, позволит более точно выявить направления модернизации законодательства (и федерального, и регионального). Наиболее перспективен в этом отношении опыт Федеративной Республики Германия.

Показательно, что в ФРГ не было и нет открытой конфронтации по вопросам расширения прав земель, ни одна земля не ставит вопрос о выходе из состава Федерации (даже объявившая себя государством Бавария). Не в последнюю очередь это связано с организационными особенностями германского федерализма, с его системой сдержек и противовесов и распределения компетенций между федерацией и землями.

Разграничение компетенции между федерацией и землями детально урегулировано в Конституции ФРГ и касается не только нормотворчества, но и исполнительной власти, финансов. Разграничение компетенции в ФРГ основывается на том, необходимо ли общегерманское регулирование конкретной сферы деятельности, поскольку она важна в целом для всей страны, или возможно отдать разрешение вопроса на усмотрение земель. Исходя из этого, компетенция подразделяется на исключительную, конкурирующую и рамочную.

В сфере исключительной компетенции федерации земли обладают законодательными полномочиями лишь в тех сферах и постольку, поскольку они прямо уполномочены на это федеральным законом. То есть проблема четкого разделения рамочного и детального правового регулирования в области пересекающейся законодательной деятельности федерации и субъектов федерации исключается.

Область «конкурирующего» законодательства, то есть законов, которые могут принимать и федерация, и земли на протяжении истории ФРГ постепенно расширялась. В конкурирующей сфере федерация имеет право законодательства, если существует необходимость в регулировании федеральным законодательством, так как:

1) вопрос не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных земель;

2) регулирование вопроса законодательством земли могло бы нарушить интересы другой земли или всей страны в целом;

3) этого требует соблюдение правового или экономического единства, в частности соблюдение единообразия жизненных условий на территории разных земель.

В ст. 75 Конституции Германии установлено, что Федерация имеет право при соблюдении определенных условий издавать рамочные законы. Рамочные предписания могут содержать лишь в исключительных случаях непосредственно действующее регулирование. Если Федерация издает рамочные предписания, то земли обязаны издать в течение установленного законом времени свои законы.

Федерализм в Германии, имеющий собственную сложную историю, сегодня связывается с принципом субсидиарности, происходящим из христианской социальной доктрины. Принцип субсидиарности обосновывает такие федеративные отношения, при которых права субъекта федерации обладают, при прочих равных условиях, приоритетом перед правами федерации. Однако в тех случаях, когда субъект федерации не имеет возможности самостоятельно реализовывать свою компетенцию, он передает решение вопроса федерации. Реализация принципа субсидиарности означает на практике, что федерация берет на себя только те функции и задачи, которые она может выполнить лучше, чем отдельные ее члены.

Теоретически между федерацией и землей могут возникать спорные ситуации: земля может не согласиться выполнять возложенные на нее Конституцией или федеральным законом обязательства. Для разрешения таких случаев предусмотрена процедура федерального принуждения.

Особо важная роль в ФРГ как решающей инстанции в конфликтах между федерацией и землями отводится самостоятельному конституционному органу – Федеральному конституционному суду. В его задачи входит вынесение решений при конфликтах между федерацией и землями, разъяснение компетенций этих двух полюсов федеративного государства в сомнительных случаях, толкование и совершенствование федерального конституционного права. Если суд признает закон неконституционным, этот закон считается недействительным (теряет законную силу). Если суд решает, что акт не соответствует Конституции, то этот акт больше не применяется.

Российскому законодателю целесообразно было бы ориентироваться на германский опыт разграничения компетенции.

Согласно Конституции в ФРГ существует пять сфер компетенции. Разграничение полномочий происходит в зависимости от оптимальности их осуществления на каждом уровне власти. Полномочия каждого уровня власти подкрепляется необходимым финансированием, общие положения которого отражены в Основном законе.

Во второй главе диссертации «Правоприменительная практика устранения противоречий между региональным и федеральным законодательством» рассматриваются полномочия органов государственной

власти в области обеспечения соответствия законодательства субъектов РФ Конституции РФ и федеральному законодательству, анализируются основные противоречия, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, а также предлагаются меры по совершенствованию деятельности органов государственной власти Российской Федерации разных уровней в области обеспечения единого правового пространства.

В первом параграфе второй главы «Роль федеральных органов государственной власти в выявлении и устранении несоответствий регионального законодательства федеральному законодательству» анализируется деятельность органов государственной власти по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Российская Федерация обладает необходимыми юридическими механизмами и государственными институтами, которые в силах преодолеть накапливающиеся противоречия между федеральным и региональным законодательством. Элементами механизма обеспечения единства правового пространства России являются Президент Российской Федерации и его представители в федеральных округах, Правительство РФ, судебные органы, органы прокуратуры России, Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы, а также ряд других органов.

В соответствии с ч. 4 ст. 78 Конституции РФ Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России.

Основываясь на нормах Конституции РФ и федерального законодательства, Президент Российской Федерации вправе применить следующие полномочия в отношении органов власти субъектов РФ: приостановка действия актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или в случае нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85 Конституции РФ); использование согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации; вынесение предупреждение законодательному органу субъекта Федерации об устранении установленных решением суда нарушений (посредством издания указа); отрешение от должности высшего должностного лица субъекта РФ в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации, а также за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

Таким образом, Президент обладает достаточно широкими полномочиями в области обеспечения единого правового пространства, реализовывать которые он может вполне оперативно. Это обусловило

значительные успехи деятельности Президента РФ в сфере приведения в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством законодательства субъектов Российской Федерации.

В обеспечении осуществления Президентом его полномочий на всей территории Российской Федерации ответственная роль принадлежит полномочным представителям Президента в федеральных округах. Представителем аппарата полномочного представителя в субъекте Российской Федерации является Главный федеральный инспектор.

Важнейшую роль в процессе приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством играют судебные органы. Судебный контроль является наиболее эффективным механизмом приведения законодательства субъектов Федерации в соответствие с федеральным законодательством. Ведущую роль при этом играет Конституционный Суд РФ.

Существенную роль в процессе приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством играет деятельность органов прокуратуры. В случае обнаружения в процессе осуществления надзора нарушений прав и свобод человека и гражданина, выявления актов, полностью или частично не соответствующих Конституции РФ, федеральным законам или законодательству субъектов РФ прокурор согласно ст. 22 Федерального закона от 17 января 1992 г. №2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» вправе: возбудить производство об административном правонарушении; требовать привлечения лиц, нарушивших закон, к иной установленной законом ответственности; вынести предостережение о недопустимости нарушения закона; опротестовать противоречащие закону правовые акты; обратиться в суд с требованием о признании таких актов недействительными; внести представление об устранении нарушений закона.

Кроме того, согласно ст. 9.1. Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокурор в ходе осуществления своих полномочий в установленном Генеральной прокуратурой Российской Федерации порядке и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации, проводит антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных государственных органов их должностных лиц.

В случае несоответствия принятых правовых актов федеральному законодательству прокуратура должна добиваться их фактической отмены путем принесения протестов или обращения с заявлениями об оспаривании данных правовых актов в суд (общей юрисдикции, арбитражный). Однако, Гражданский процессуальный кодекс РФ и Арбитражный процессуальный кодекс РФ закрепляют лишь ограниченный перечень дел, по которым прокурор вправе обратиться в суд.

В то же время, до сих пор сохраняется неопределенность в отношении конституционно-правового статуса прокуратуры в системе разделения властей, которую необходимо устранить. Необходимо также акцентировать

деятельность органов прокуратуры по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации на стадии «предварительного нормоконтроля», то есть на стадии разработки проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Одну из ключевых ролей в процессе приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с Конституцией и федеральным законодательством играет Министерство юстиции Российской Федерации, в функции которого входит проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам, государственный учет нормативных правовых актов субъектов РФ, а также проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов).

По результатам проведения юридической экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение. При составлении заключения о несоответствии нормативного правового акта субъекта РФ федеральному законодательству описываются конкретные нормы рассматриваемого акта, противоречащие положениям Конституции Российской Федерации и (или) федеральным законам, а также иным актам, принимаемым органами государственной власти Российской Федерации в соответствии с их компетенцией. При выявлении в акте положений, не соответствующих Конституции Российской Федерации и (или) федеральному законодательству, экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений направляется в орган государственной власти субъекта Российской Федерации, принявший акт.

Однако заключения органов юстиции носят лишь рекомендательный характер, что затрудняет процесс приведения нормативных правовых актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Полагаем, что в настоящее время деятельность органов юстиции и органов прокуратуры в сфере обеспечения единства правового пространства должна быть активизирована также в сфере правотворческой деятельности. Данное направление работы помогает предотвратить принятие противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов РФ, что в большей степени отражает интересы граждан и государства, чем последующая отмена незаконного акта.

Важнейшее место в процессе приведения незаконных региональных нормативных актов в соответствие с федеральным законодательством отводится законодательным и исполнительным органам государственной власти субъекта РФ, поскольку изменять незаконный акт могут те органы государственной власти, которые издали акт.

В Российской Федерации существует также ряд иных органов власти, которые также обладают определенными полномочиями в сфере обеспечения единого правового пространства. Территориальный орган Федеральной антимонопольной службы осуществляет контроль и надзор за соблюдением органами публичной власти разных уровней антимонопольного

законодательства, законодательства о естественных монополиях, законодательства о рекламе. Центральная избирательная комиссия Российской Федерации вправе давать заключения о соответствии законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному избирательному законодательству.

Таким образом, в Российской Федерации функционирует широкий круг органов государственной власти, деятельность которых направлена на приведение в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. В то же время можно отметить, что в условиях множественности государственных органов, участвующих в обеспечении единства правового пространства, остается открытым вопрос об организации их взаимодействия.

Во втором параграфе второй главы «Состояние правового регулирования на федеральном уровне и обзор типичных противоречий, содержащиеся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в некоторых областях законодательства» анализируются типичные противоречия федеральному законодательству, содержащиеся в законодательстве субъектов Российской Федерации, а также причины их возникновения.

Активное нормотворчество на федеральном и на региональном уровне породило целый ряд негативных явлений в законодательстве. На сегодняшний день российское законодательство можно назвать хаотичным и бессистемным. Оно характеризуется неупорядоченностью, коллизионностью, а также наличием пробелов. Большой массив законодательства не стал гарантией надлежащего правового регулирования общественных отношений. Субъекты Российской Федерации в своей правотворческой деятельности дублируют многие ошибки федерального законодателя.

Проблема устранения несоответствий законодательства субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству достаточно сложна. Процесс приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным не должен быть односторонним. Необходима совокупная работа по совершенствованию как федерального законодательства, так и нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. С другой стороны, в случаях, если отдельные нормативные правовые акты субъектов РФ в большей мере отвечают требованиям и условиям реально сложившихся отношений, они должны учитываться в работе по совершенствованию федерального законодательства. Одной из причин несоответствия нормативных правовых актов субъектов РФ федеральному законодательству следует считать запаздывание федерального законодательного регулирования общественных отношений. Необходимо в кратчайшие сроки решать проблему федерального законодательного вакуума.

Две составные части российского законодательства – федеральная и региональная – активно влияют друг на друга, взаимодействуют между собой. Оптимизация соотношения федерального законодательства и

законодательства субъектов РФ – важнейшее и необходимое условие совершенствования российской правовой системы.

Наиболее серьезными нарушениями федерального законодательства в действующих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации являются следующие нарушения:

- ограничение гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством прав и свобод граждан Российской Федерации и юридических лиц;

- превышение полномочий субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ;

- включение в нормативный правовой акт норм и положений, противоречащих либо искажающих смысл федерального регулирования;

- принятие нормативных правовых актов в нарушении установленной компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в том числе принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию органов государственной власти Российской Федерации либо вмешательство в сферу муниципального ведения);

- противоречия бюджетному законодательству, в том числе в части порядка и объема расходования бюджетных средств.

Однако на сегодняшний день большая часть недостатков законотворческой практики на уровне субъектов РФ вызвана не только и не столько некомпетентностью нормотворческих органов субъектов РФ, сколько несовершенством устанавливаемых на федеральном уровне механизмов правового регулирования, отсутствием федерального законодательства по вопросам, отнесенным к совместному ведению Федерации, пробельностью и коллизионностью федерального законодательства.

В третьем параграфе второй главы «Предложения по совершенствованию способов приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством» отражены рекомендации по модификации деятельности органов государственной власти в области обеспечения единого правового пространства на территории Российской Федерации, а также предложения по совершенствованию мер, направленных на устранение противоречий федеральному законодательству, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации.

Автором предлагается законодательно наделить органы юстиции полномочиями по обращению в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов недействительными. Это позволит как можно раньше выявить и отменить незаконный нормативный правовой акт, поскольку помимо органа власти, принявшего незаконный акт, отменить его может лишь суд. Кроме того, предлагается урегулировать срок рассмотрения экспертных заключений органов юстиции в органах власти субъектов Российской Федерации (30 дней).

Для создания стройной и согласованной правовой системы Российской Федерации обосновывается необходимость принятия закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором были бы законодательно закреплены понятие нормативности, принципы иерархичности и соподчиненности нормативных актов, установлены правила юридической техники, а также критерии определения соответствия регионального законодательства Конституции РФ и федеральному законодательству.

С целью создания непротиворечивой системы законодательства России следует внедрять практику планирования законотворческой деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях. Единая общегосударственная программа законотворчества поможет избежать непродуманного принятия законов, устранить дублирование законодательства, устранить спешку в работе по созданию нормативных правовых актов, создать условия для разработки актов качественно высокого уровня.

Одним из решающих моментов в сфере обеспечения соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству является совершенствование процедуры согласования законопроектов по вопросам совместного ведения. Координация должна осуществляться на всех стадиях прохождения законопроектов, что позволит согласовать интересы обоих уровней. Обеспечить участие субъектов Российской Федерации в федеральном законотворческом процессе необходимо еще до принятия акта.

В 2008 году своим посланием Федеральному Собранию РФ¹⁰ Президент Российской Федерации указал, что «законодательные органы власти субъектов Федерации вносят в Государственную Думу множество инициатив, но законами из этих инициатив становятся лишь единицы. Это объясняется их недостаточной проработкой и большим количеством альтернативных законопроектов в Госдуме. А в целом – плохой информированностью регионов о законодательном процессе на федеральном уровне... здесь значительно большую роль, чем сейчас, мог бы сыграть Совет Федерации – как координатор законодательной деятельности представительных органов территорий».

Следует отметить, что в развитие данного послания Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации было издано распоряжение, согласно которому организуется его взаимодействие с законодательными органами субъектов Российской Федерации по вопросу разработки консолидированных законодательных инициатив с использованием механизмов Совета по взаимодействию Совета Федерации с законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей).

¹⁰ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 5 ноября 2008 г. // Российская газета. 2008. 6 ноября.

По-нашему мнению, также необходимо в федеральном законодательстве определить условия и процедуру согласования законотворчества по предметам совместного ведения. Порядок работы по согласованию законопроектов по предметам совместного ведения должен быть четко определен в законодательстве и не может регулироваться исключительно Регламентом Государственной Думы Российской Федерации, поскольку это приводит к нарушению прав субъектов РФ.

На наш взгляд, необходимо также принятие федерального закона, который бы устанавливал форму, порядок и процедуру привлечения к ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Целесообразно расширять и совершенствовать виды и основания применения конституционно-правовой ответственности к органам власти, тщательно прописать процедуру их применения; определить перечень государственных органов, уполномоченных налагать такую ответственность.

В российском законодательстве с помощью использования накопленного опыта могут быть закреплены разнообразные меры федерального вмешательства. Главное – они должны быть действенными в деле приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством. Субъектам Федерации должны быть предоставлены гарантии от неправомерного использования от института так называемого федерального вмешательства.

В **Заключении** подводятся итоги проведенного исследования, формулируются основные выводы и предложения по совершенствованию процесса приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством, имеющие как теоретическое, так и практическое значение.

Основные положения диссертации отражены в следующих научных публикациях автора:

Статьи в периодических научных изданиях, рекомендуемых ВАК РФ для публикации результатов диссертационных исследований:

1. Шелихова Т.Л. Состояние правового регулирования сферы жилищного и градостроительного законодательства в Пензенской области и неурегулированные на федеральном уровне вопросы // Право и политика. № 8 (92). 2007, 2 п.л.

Иные издания:

2. Шелихова Т.Л. Законодательство Пензенской области о местном самоуправлении: необходимость приведения в соответствие с федеральным законодательством // Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции «Актуальные проблемы российского права на современном этапе». Приволжский дом знаний. Пенза. 2004, 2.5 п.л.
3. Шелихова Т.Л. Проблема противоречий между региональным и федеральным законодательством (на примере земельного

- законодательства) // Известия ПГПУ. Научные и учебно-методические вопросы. Сектор молодых ученых. № 1 (3). Часть 1. 2005, 2 п.л.
4. Шелихова Т.Л. Разграничение полномочий между федерацией и её субъектами // Сборник статей. Международная научно-практическая конференция «Вопросы теории и практики российской правовой науки». Приволжский дом знаний. Пенза. 2005, 5.5 п.л.
 5. Шелихова Т.Л. Роль органов прокуратуры в обеспечении единого правового пространства Российской Федерации // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. № 18. Пенза. 2005, 4 п.л.
 6. Шелихова Т.Л. Конституционно-правовая основа процесса приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. № 25. Пенза. 2008, 9 п.л.
 7. Шелихова Т.Л. Предложения по совершенствованию способов приведения законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. № 25. Пенза. 2008, 6.5 п.л.
 8. Шелихова Т.Л. Обзор типичных противоречий, содержащихся в нормативных правовых актах субъектов РФ в сфере реализации приоритетных национальных проектов // Юридический вестник. Межвузовский сборник научных трудов. № 27. Пенза. 2009, 10 п.л.

Автореферат

**диссертации на соискание
ученой степени кандидата наук
ШЕЛИХОВОЙ Татьяны Леонидовны**

Тема диссертационного исследования:

**ПРИВЕДЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ В СООТВЕТСТВИЕ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ**

**Научный руководитель:
Кандидат юридических наук
Глигич-Золотарева Милена Валерьевна**

Подписано в печать 7.10.2009. Формат 60x84 1/16
Бумага писчая белая. Печать методом ризографии.
Тираж 100 экз.

Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии ИП Поповой М.Г.
Пенза, ул. Московская, 74, к. 211. Тел. 56-25-09.

