

РАЗДЕЛ 9

КОНЦЕПЦИЯ ПРАВОВОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Актуальность данной проблемы определяется тем, что юридическая экспертиза является элементом механизма согласования федерального и регионального законодательства и способствует разработке согласительной процедуры 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 (ст. 85 Конституции РФ, ст. 4, п.п. 2, 6, 23, 36 ст. 71, п.п. 20, 28, ст. 87, ст. 92, ст. 106 Конституции РБ). Важность изучения правовой экспертизы регионального законодательства объясняется отсутствием согласованности между актами разных уровней; нечеткостью договорного характера разграничения полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Федерации; неразработанностью правового механизма формирования и перераспределения (делегирования) полномочий между законодательными и исполнительными органами власти; отсутствием жестких правовых требований обязательной экспертизы законопроектов и четкого механизма их принятия. Доктринальные основы правовой экспертизы системы права и федеративной системы нормативных правовых актов, системы права и системы нормативных правовых актов субъектов Федерации предполагают рассмотрение: 1) концепции законно проекта; 2) конституционно-правовых основ правовой экспертизы; 3) тенденций развития законодательства; 4) целей, критериев и видов правовой экспертизы; 5) органов, уполномоченных на проведение правовой экспертизы; 6) путей совершенствования правовой экспертизы. В настоящее время концепция законопроекта, который подлежит правовой экспертизе, разрабатывается на основе Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденного Приказом Министерства юстиции от 19 января 2001 г. № 14. В концепции законопроекта должны быть определены: основная идея, цели и предмет правового регулирования, круг лиц, на которых будет распространено действие закона, их новые права и обязанности, в том числе с учетом ранее имевшихся; место будущего закона в действующем законодательстве с указанием отрасли законодательства. В связи с этим законопроект включает в себя: а) проекты закона субъекта Российской Федерации (если требуется новое решение какого-либо самостоятельного вопроса или если по одному и тому же вопросу имеется несколько нормативных правовых актов); б) изменения и дополнения действующих законов субъекта Российской Федерации; в) новую редакцию (новый текст) действующих законов субъекта Российской Федерации, улучшающую содержание принятых ранее законодательных норм; г) одобрение (полностью или частично) модельного законодательного акта, рекомендованного федеральными государственными органами и научными учреждениями. Исходные положения проведения экспертизы регионального законодательства предусмотрены в разграничениях предметов ведения и полномочий между федерацией и ее субъекта-

ми путем установления исключительной компетенции Российской Федерации (ст. 71 Конституции РФ), исключительной компетенции субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции РФ) и совместной компетенции Российской Федерации и её субъектов (ст. 72 Конституции РФ). При этом устанавливается принцип верховенства федерального закона в сфере совместных полномочий (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ) и верховенства закона субъекта РФ в сфере полномочий, отнесенных к его ведению (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ). Эти конституционно-правовые основы экспертизы как федерального, так и регионального законодательства конкретизированы в федеральных законах: "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации" от 24.06.1999 № 119-ФЗ в редакции от 20.05.2002 г.; "О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований" от 29.12.2004 г. № 199-ФЗ в редакции от 29.12.2006 г.; "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" от 06.10.2003 № 131-ФЗ в редакции от 10.05.2007 г.; "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ в редакции от 10.05.2007 г. и в Регламенте законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации, утвержденном Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 19.01.2001 г. № 14.

Конституционно-правовые основы экспертизы законодательства Республики Башкортостан предусмотрены в ст. ст. 1, 4, 5, 14, 15, 71, 87, 97, 106 Конституции Республики Башкортостан в редакции от 03.12.2002 г. № 369-з. Во исполнение конституционного законодательства Республики Башкортостан приняты: законы Республики Башкортостан "О нормативно-правовых актах Республики Башкортостан" от 9 сентября 2001 г. № 257-з в редакции от 3 февраля 2006 г. № 280-з и "О порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Республики Башкортостан" от 16.06.2005 г.; Указ Президента Республики Башкортостан от 01.12.2006 № УП-581 "Об утверждении порядка подготовки проекта договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти Республики Башкортостан"; Постановление Кабинета Министров РБ "Об экспертном совете при Кабинете Министров Республики Башкортостан" от 22.12.1997 г. № 242 в редакции от 15.04.2004 г.; Правила подготовки нормативных правовых актов республиканских органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденные Постановлением Кабинета Министров Республики Башкортостан от 01.06.1998 г. № 111; Положение о порядке ведения республиканского реестра муниципальных правовых актов, утвержденное Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 28.03.2005 г. № 50. Следует подчеркнуть, что любая правовая экспертиза (государственная, общественная, независимая), как федерального, так и регионального законодательства, должна быть проведена с учетом следующих обстоятельств. Во-пер-

вых, если система права - это совокупность правовых норм, то система законодательства - это совокупность источников права, которые являются формой выражения правовых норм. во-вторых, если система права отражает внутреннее строение права, то система законодательства - это внешняя видимая форма системы права. В-третьих, если система права носит объективный характер, поскольку отражает состояние общественных отношений, то система законодательства строится по иному принципу: в ее формировании значительное место занимает субъективный фактор, обусловленный потребностью юридической практики. В-четвертых, если система права представляет собой совокупность норм права, разделенных по предметному признаку (отраслям права), то система законодательства - это совокупность нормативных актов, которая строится как с учетом отраслевого принципа, так и без его учета, то есть в одних случаях законодательство издается применительно к конкретной сфере правового регулирования, в других - закон содержит нормы различных отраслей права. В-пятых, первичным элементом системы права служит норма права, состоящая из гипотезы, диспозиции и санкции; первичным элементом системы законодательства является статья нормативного правового акта, которая не всегда содержит все три структурных элемента правовой нормы. Как видно, экспертиза нормативного правового акта выявляет составные элементы системы и зависимость внутренней структуры системы на определенном этапе развития общества. Известно, что экспертиза регионального законодательства не может быть проведена без учета тенденций развития законодательства РФ, так как на формирование системы нормативных правовых актов в субъектах Федерации оказывает влияние проводимая центром и субъектами Федерации региональная политика. На региональное правотворчество влияет также статус субъекта Федерации с его экономическими, географическими, демографическими факторами, которые могут выражаться в уровне правового сознания и степени участия в международных отношениях. Не случайно, что в порядке подготовки законопроектов и проектов постановлений Государственной Думы Федерального Собрания предварительному рассмотрению подлежат вопросы:

1. О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.
2. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.
3. О порядке изменения статуса субъекта Российской Федерации.
4. О границах субъектов Российской Федерации и о порядке их изменения.
5. О гарантиях государственной целостности Российской Федерации и механизме ответственности органов государственной власти и должностных лиц.
6. О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации.
7. Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами.
8. О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. О порядке передачи федеральными органами исполнительной власти части своих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

10. О порядке передачи органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти.

11. Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации.

12. Об общих принципах организации и деятельности ассоциаций экономическое взаимодействия субъектов Российской Федерации.

13. О приграничных регионах Российской Федерации.

14. О порядке передачи управления федеральной собственностью в ведение субъектов Российской Федерации.

15. Об основах межбюджетного регулирования в Российской Федерации.

17. О социально-экономическом районировании Российской Федерации.

18. О федеральных целевых программах регионального развития.

19. О стандартах бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации.

Кроме того, при проведении экспертизы регионального законодательства важно помнить, что в настоящее время принятие в регионах нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, конкретизировано в связи с установлением ответственности органов государственной власти субъектов Федерации за нарушение Конституции РФ, федеральных конституционных законов и федеральных законов, а также в случае принятия ими нормативных правовых актов, противоречащих Конституции РФ и федеральному законодательству, повлекших за собой массовые нарушения прав и свобод человека и гражданина, угрозу единству и территориальной целостности, национальной безопасности, единству правового и экономического пространства Российской Федерации и ее обороноспособности. Эти обстоятельства должны быть учтены в связи с тем, что основы конституционного строя Российской Федерации не содержат формулы разделения властей между Федерацией и ее субъектами, а закрепляют лишь разграничение полномочий и предметов ведения между ними. При определении целей и критериев экспертизы регионального законодательства нельзя не учитывать неразработанность четких пределов несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федерального законодательства. Поэтому проекты законов субъектов Российской Федерации готовятся с целью развития и конкретизации федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; обеспечения регламентации тех сторон экономической, политической и социальной сфер жизни региона, регулирование которых выходит за пределы исключительного ведения Российской Федерации и ее совместного с субъектами Федерации ведения; содействия гражданам в реализации их прав и законных интересов; определения статуса государственных органов субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и общественных объединений. Как показывает практика, экспертиза регионального законодательства выявляет обстоятельства, которые отрицательно влияют на реализацию закрепленных

Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти. Отсюда цели проведения правовой экспертизы регионального законодательства определяются как необходимость предмета соответствия законопроектов субъектов Федерации Конституции РФ, общим признанным принципам и нормам международного права, федеральным конституционным законам, федеральным законам, а также юридической практике (ст. 41 Регламента законопроектной деятельности Министерства юстиции Российской Федерации). В Законе Республики Башкортостан "О нормативных правовых актах республики Башкортостан", предусмотрено положение, согласно которому подготовка проектов законов и иных нормативных правовых актов осуществляется в целях создания научно обоснованной системы нормативных правовых актов Республики Башкортостан, обеспечения гласности в нормотворческой деятельности, обеспечения комплексного и последовательного решения нормотворческих задач, совершенствования организации законопроектных работ, усиления контроля за сроками подготовки проектов нормативных правовых актов (ст. 17). В том же законе определено, что проекты нормативных правовых актов Республики Башкортостан по решению нормотворческого органа Республики Башкортостан могут подвергаться правовой, финансово-экономической, экологической и иной научной специализированной экспертизе. Причем, в качестве экспертов привлекаются организации и лица, не принимавшие непосредственного участия в подготовке соответствующего проекта. Характерно, что в оценке проекта нормативного правового акта Республики Башкортостан эксперты независимы и не связаны позицией нормотворческого органа Республики Башкортостан, по поручению которого проводится экспертиза (ст. 25). Для правильной оценки региональных актов и подготовки заключений об их соответствии Конституции РФ и федеральным законам органам юстиции рекомендованы следующие критерии: а) нахождение акта в зоне законодательной компетенции Федерации или ее субъектов; б) правомочность субъекта, принимающего акт; в) соответствие содержания акта объему полномочий субъекта; г) правильный выбор формы акта; д) соблюдение процедуры подготовки и принятия акта; е) соответствие норм права субъектов федеральным нормам. На цели и критерии проведения экспертизы регионального законодательства также влияют способы обеспечения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти по вертикали. Таковыми являются: принятие Конституции РФ; принятие на ее основе федеральных законов и законов субъектов РФ; заключение на основе Конституции РФ и федеральных законов, договоров (соглашений). В настоящее время создана система органов, которые наделены полномочиями проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов. Так, при Президенте РФ создана Комиссия по взаимодействию федеральных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая может организовывать проведение правовой экспертизы соответствующих нормативно-правовых актов. В соответствии с указаниями Генерального прокурора РФ от 28 апреля 2000 г. "О дополнительных мерах по усилению прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации" прокуроры направили в суды общей юрисдикции более 7 тыс. заявлений о признании незаконными полностью или частично законов и иных

нормативных актов регионального уровня. В соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством только в течение 2001 г. приведены 2312 правовых актов. В 2001 г. прокурорами было выявлено более 4 тыс. правовых актов законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, из которых две трети отменены или приведены в соответствие федеральным законодательством. В 2003 г. прокурорами выявлено свыше 4 тыс. таких актов, на которые принесено 2760 протестов, внесено более 3 тыс. представлений, направлено в суд 2233 иска. То есть осуществление "надзорной экспертизы" за законностью правовых актов государственных органов субъектов Федерации не теряет своей остроты и актуальности. При этом в 2003 г. прокурорами опротестованы положения свыше 50 тыс. правовых актов органов местного самоуправления, после вмешательства прокуратуры их подавляющее большинство приведено в соответствие с законом или отменено, а около 6 тыс. должностных лиц, виновных в их принятии, привлечены к дисциплинарной или административной ответственности. Особая роль среди всех федеральных органов исполнительной власти РФ принадлежит Минюсту России. Указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 "О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации" на Минюст возложено ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ. Кроме того, помимо учета в соответствии с указами Президента РФ от 3 декабря 1994 г. № 2147 "О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента РФ" и от 2 мая 1996 г. № 645 "О мерах по развитию органов юстиции" Минюст России вправе осуществлять экспертизу нормативных актов субъектов РФ. На МИД РФ возложена правовая экспертиза документов, которые планируются субъектами к подписанию с зарубежными партнерами. В базе данных МИД находится более 1200 действующих соглашений между субъектами Федерации и иностранными партнерами из 70 государств. С целью создания условий по обеспечению государственной поддержки выполнения международных соглашений субъектов были подписаны межправительственные соглашения о принципах организации межрегионального и приграничного сотрудничества с Китаем, Польшей, Финляндией, Литвой, Украиной и Казахстаном. Распоряжением Правительства РФ от 13 октября 1997 г. осуществление экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Федерации, возложено на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. В субъектах Федерации созданы специальные учреждения по вопросам регионального законодательства. В частности, как отмечалось выше, основными задачами Экспертного совета при Кабинете Министров Республики Башкортостан являются: - организация и проведение экспертиз крупных социально-экономических, научно-технических, инвестиционных проектов и программ, вносимых на рассмотрение Кабинета Министров Республики Башкортостан; - выдача заключений, рекомендаций по региональным и республиканским социально-экономическим программам и проектам; - осуществление взаимодействия с экспертными организациями и подразделениями федеральных и республиканских органов исполнительной власти; участие в подготовке проектов законодательных и иных нормативных правовых актов, международных договоров, а также в работе международных организаций в пределах компетенции Экспертного совета.

Для осуществления своих функций Экспертный совет имеет право:

- давать поручения министерствам, государственным комитетам и ведомствам по представлению экспертного заключения по программам и проектам, а также привлекать в установленном порядке экспертов из числа наиболее компетентных специалистов, создавать рабочие группы, комиссии и исследовательские коллективы, действующие под руководством членов Экспертного совета;

- запрашивать и получать от министерств, государственных комитетов, ведомств и организаций необходимую информацию, разрабатывать и издавать документы и информационные материалы в пределах своей компетенции.

Министерство юстиции Республики Башкортостан вправе осуществлять в республиканских органах исполнительной власти проверку работ по отбору нормативных правовых актов, подлежащих государственной регистрации, и при необходимости запрашивать нормативные правовые акты на государственную регистрацию; привлекать в случае необходимости высококвалифицированных специалистов и научных работников в качестве внештатных экспертов для подготовки заключений по нормативным правовым актам республиканских органов исполнительной власти, представленным на государственную регистрацию. Оплата труда внештатных экспертов производится за счет средств, выделяемых Министерству юстиции Республики Башкортостан.

Осуществлением правовой экспертизы регионального законодательства занимается и Отдел правовой экспертизы Администрации Президента РБ.

Вышесказанное обуславливает необходимость выработки некоторых путей совершенствования правовой экспертизы регионального законодательства.

Они могут разрабатываться по трем направлениям: по содержанию конституционного законодательства; по структуре регионального законодательства; по характеру заключенных договоров и соглашений. Следует подчеркнуть, что для совершенствования экспертизы федерального и регионального законодательства необходимо:

- издание Основ федерального законодательства по всем вопросам совместного ведения и согласование федерального и регионального законодательства;
- создание института регионального законодательства;
- разработка принципов регионального правотворчества;
- издание Федерального закона "О порядке реализации субъектами РФ права законодательной инициативы";
- принятие Федерального закона "О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами государственной власти российской федерации и органами государственной власти субъектов российской федерации";
- проведение мониторинга действующего регионального законодательства;
- разработка методики определений соотношения законов и подзаконных актов;
- разработка процессуальных правовых форм разграничения федерального и регионального исполнительного органа государственной власти;
- разработка механизма согласительной процедуры;
- разработка принципов наделения органов местного самоуправления государственными полномочиями;

- разработка Положения "Об определении видов правотворчества исполнительных органов";
- приведение в соответствие федерального и регионального законодательства с вновь принятыми законами и нормативными актами;
- разработка процессуального механизма приостановления или опротестования действующих норм федерального законодательства;
- подготовка комментария к Федеральному закону "О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального собрания". В совершенствовании экспертизы федерального и регионального законодательства значительную роль могут сыграть экспертные рекомендации по использованию достижений других субъектов Федерации. Они тоже могут восполнить недоработки таких понятий, как правовые аксиомы, правовые насилия, правовые демагогии, правовые мифы, правовые ограничения, правовые парадоксы, правовые ошибки, правовые издержки, правовые неравенства, правовые деформации, правовые декларативности, правовые злоупотребления, правовые преюдициальности, правовые аналогии, правовые делегирования, правовые презумпции, правовые символы, правовые произволы, правовые уступки, правовые фикции, правовые императивы, правовые дефиниции, правовые неприкосновенности, правовые прецеденты и др. В целом же, любая экспертиза (государственная, общественная, независимая), как федерального, так и регионального законодательства, является средством предотвращения социальных, государственно-правовых, политических конфликтов, правовых коллизий, одновременно являясь своего рода формой мониторинга всего позитивного и негативного в развитии регионального законодательства¹.

¹ Маликов М.Ф. К вопросу об экспертизе регионального законодательства // Вестник юстиции Республики Башкортостан. - 2007. - № 3-4. - С. 14-23.