

**ГАЛИМОВ АЙНУР ГАЗИНУРОВИЧ**

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ОБЕСПЕЧЕНИЯ  
ЗАКОННОСТИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ  
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность:

12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс;  
муниципальное право

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Работа выполнена на кафедре конституционного и административного права  
ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент  
**Хабибуллина Гульнара Рушановна**

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор,  
Руководитель аппарата Счетной палаты РФ  
**Шахрай Сергей Михайлович** (г. Москва)

доктор юридических наук, профессор  
заведующий кафедрой уголовного права  
Пензенского государственного университета.  
**Романовский Георгий Борисович** (г. Пенза)

Ведущая организация: **Федеральное государственное казенное  
образовательное учреждение высшего профессионального образования  
«Академия Генеральной прокуратуры Российской Федерации»**

Защита состоится 27.09.2013, в 10.00 на заседании Диссертационного  
совета Д 212.081.26 по защите на соискание ученой степени доктора  
(кандидата) юридических наук при ФГАОУ ВПО «Казанский  
(Приволжский) федеральный университет», по адресу: 420008, Казань, ул.  
Кремлевская, 18, ауд. 335

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И.  
Лобачевского ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный  
университет», с электронной версией автореферата на сайте университета  
[www.kpfu.ru](http://www.kpfu.ru)

Автореферат разослан « \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2013 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета  
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

**Актуальность темы исследования.** Российская правовая система относится к романо-германской правовой семье, где главным регулятором общественных отношений является нормативный правовой акт, отвечающий критериям законности. В этой связи объяснимым является устойчивый интерес юридической науки к сущности, содержанию и соотношению нормативных правовых актов между собой и иными источниками права. В последние годы к изучению проблематики функционирования нормативных правовых актов в Российской Федерации присоединилась и юридическая практика: правотворческая, правоприменительная (судебная), контрольно-надзорная.

Как известно, Конституция Российской Федерации 1993 года предоставляет субъектам Российской Федерации право вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и её субъектов осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. Если определение статуса законов и иных нормативных правовых актов в нормативно-правовой системе субъектов Российской Федерации относится к собственному ведению субъектов, то вопросы их соотношения с актами федерального законодательства – к исключительному ведению Российской Федерации (часть 2 статьи 4, части 2 и 5 статьи 76 Конституции Российской Федерации), а принципы их принятия, обнародования и действия на основании пункта «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления – к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В настоящее время более чем в 60 субъектах Российской Федерации разработаны и приняты специальные законы о нормативных правовых актах, требующие всестороннего осмысления как в части теоретико-

концептуальных основ, так и в плане их реализации и государственной защиты<sup>1</sup>.

Среди органов государственной власти и местного самоуправления как субъектов правотворческой деятельности в республиках, краях, областях, городах федерального значения, автономных областях и автономных округах особое место принадлежит законодательному (представительному) органу субъекта Российской Федерации, для которого принятие законов и иных нормативных правовых актов, с одной стороны, является средством

---

<sup>1</sup> «Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа» от 24 февраля 2009 № 25-ОЗ// Ведомости. – 2009. - № 8/3 (27 февраля); «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» : Закон Брянской области от 3 ноября 1997 № 28-3 года // Брянские известия. -1997. - № 217 (18 ноября); «О законах и иных областных нормативных правовых актах»: Закон Волгоградской области от 1 октября 2002 года № 736-ОД // Волгоградская правда. – 2002. - № 181(8 октября); «О нормативных и иных правовых актах» : Закон Республики Адыгея от 9 октября 1998 года № 92 // Советская Адыгея. – 1998. - № 203 (16 октября); «О нормативных правовых актах Республики Хакасия» : Закон Республики Хакасия от 5 декабря 2005 № 87-ЗРХ // Вестник Хакасии. – 2005. - № 63 (9 декабря); «О нормативных правовых актах Томской области» : Закон Томской области от 7 марта 2002 года № 9-ОЗ // Официальные ведомости Государственной Думы Томской области : сборник нормативных правовых актов. -2002. -20 марта; «О нормативных правовых актах Челябинской области» : Закон Челябинской области от 30 мая 2002 № 87-ЗО // Ведомости Законодательного собрания Челябинской области. – 2002. - № 6; «О порядке опубликования и вступления в силу конституционных законов Республики Тыва, законов Республики Тыва, иных нормативных правовых актов Республики Тыва» : Закон Республики Тыва от 29 декабря 2001 № 1277 // Тувинская правда. - 2002. - № 1 (1 января); «О правовых актах органов государственной власти Республики Саха (Якутия)» : Закон Республики Саха (Якутия) // Якутские ведомости. - 2004. - № 4 (17 января); «О правовых нормативных актах Воронежской области» : Закон Воронежской области от 1 февраля 1995 г. № 11-3 // Коммуна. - 1985. - № 68 (5 апреля); «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» : Закон Орловской области от 15 апреля 2003 № 319-ОЗ // Собрание нормативных правовых актов Орловской области. – 2007. - № 40 ( июль-декабрь); «О нормативных правовых актах Забайкальского края» : Закон Забайкальского края от 16 декабря 2009 г. № 321-ЗЗК // Забайкальский рабочий. – 2009. – № 239-242 (21 декабря); «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» : Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. № 7-КЗ // Кубанские новости. – 1995. – № 98 (21 июня); «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» : Закон Калужской области от 25 июля 1995 г. № 12 // Весть. – 1995. – № 157 (1 августа); «О нормативных правовых актах Республики Башкортостан» : Закон Республики Башкортостан от 12 августа 1996 г. № 42-з // Советская Башкирия. – 1996. – № 162 (27 августа); «О нормативных правовых актах Республики Алтай» : Закон Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 18-РЗ // Алтайдын Чолмоны. – 2008. – № 62-63 (25 марта); «О нормативных правовых актах Новосибирской области» : Закон Новосибирской области от 25 декабря 2006 г. № 80-ОЗ // Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. – 2007. – № 1 (5 января); «О нормативных правовых актах Липецкой области» : Закон Липецкой области от 27 марта 1997 г. № 64-ОЗ // Липецкая газета. – 1997. – № 68 (5 апреля); «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» : Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 25 февраля 2003 г. № 14-оз // Новости Югры (Спецвыпуск). – 2003. – № 26 (7 марта); «О порядке официального опубликования и вступления в силу законов Хабаровского края и иных нормативных правовых актов Хабаровского края» : Закон Хабаровского края от 31 июля 2002 г. № 48 // Приамурские ведомости. – 2002. – № 153 (27 августа); «О порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов Самарской области» : Закон Самарской области от 10 мая 1995 г. № 3-ГД // Волжская коммуна. -1995. – 16 мая; «О порядке официального опубликования и вступления в силу правовых актов Ставропольского края» : Законе Ставропольского края от 18 июня 2012 г. № 56-кз // Ставропольская правда. – 2012. – № 143-144 (19 июня); «О порядке опубликования и вступления в силу Устава и законов области, иных нормативных правовых актов области» : Закон Псковской области от 12 февраля 2003 г. № 242-ОЗ // Псковская правда. – 2003. – № 34 (21 февраля); «О порядке опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов Ульяновской области» : Закон Ульяновской области от 29 ноября 2005 г. № 136-ЗО // Ульяновская правда. – 2005. – № 114 (9 декабря) и т.д.

выражения одного из атрибутивных признаков субъекта Российской Федерации, а с другой - исключительной прерогативой. Кроме того, именно законы и иные нормативные правовые акты, принимаемые законодательным (представительным) органом государственной власти, формируют основу текущего законодательства в субъекте Российской Федерации, образуют автономную подсистему, составляющую ядро регионального законодательства.

Таким образом, с теоретической и практической точки зрения такое диссертационное исследование представляется необходимым.

### **Степень научной разработанности проблематики исследования.**

В отечественной юридической науке различные аспекты закрепления и реализации принципа законности нормативных правовых актов, а также присущих им юридических признаков и свойств как источников права привлекали внимание многих советских и российских правоведов: С.С. Алексеева, Л.В. Андриченко, В.К. Бабаева, Д.Н. Бахраха, А.В. Безрукова, О.А. Бека, С.В. Бошно, Р.Ф. Васильева, Н.В. Варламовой, Л.В. Головки, В.В. Гошуляк, А.А. Гусева, Н.В. Гришиной, Н.М. Добрынина, А.В. Ермолаевой, Е.К. Заматаевой, И.А. Иванникова, В.Н. Карташова, Д. А. Керимова, В.А. Кирсанова, Е.В. Колесникова, А.Н. Кокотова, А.П. Коренева, А.В. Малько, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, Л.А. Морозовой, В.В. Невинского, С.В. Никитина, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, А.В. Полякова, М.Г.Потапова, Э. А. Рубайло, Н.В. Сильченко, Е.И. Темнова, Ю.А. Тихомирова, М.Х. Фарукшина, Т.Я. Хабриевой, А.Ф. Черданцева, А.Ф. Шебанова и других.

В диссертационной работе также учитывались теоретические и практические результаты ученых, уделивших внимание исследованию отдельных конституционно-правовых средств обеспечения законности нормативных правовых актов в Российской Федерации: С.А. Авакьяна, Г.В. Атаманчука, С.В. Бабенко, В.Г. Бессарабова, Н.А. Боброва, Н.В. Витрука, А.Г. Гатаулина, И.В. Гранкина, М.В.Демидова, И.Г. Дудко, Б.Л. Железнова, Е.Е. Жеребцовой, А.П. Жукова, С.Л. Зивса, Т.Д. Зражевской, А.В. Игнатова,

О.В. Кленкиной, В.В. Клочкова, А.А.Кондрашева, Л.А. Красовской, Н.М. Колосовой, М.М. Курманова, О.Е. Кутафина, А.Н. Лебедева, Э.Г. Липатова, Т.Б. Макаровой, А.В. Макоева, А.В. Мелехина, В.С. Нерсисянца, С.В. Никитина, Ж.И. Овсепян, Л.А. Окунькова, С.С. Собянина, В.В. Стрельникова, А.С. Сучилина, А.М. Тарасова, М.М. Утяшева, Т.Я. Хабриевой, Г.Р. Хабибуллиной, Р.Д. Хайретдинова, А.М. Цалиева, К.В. Черкасова, В.Е. Чиркина, С.М. Шахрая, Ю.Л. Шульженко и других.

Вместе с тем заявленная проблема требует дальнейшего исследования. Автор стремился восполнить имеющиеся пробелы, сделав акцент на комплексном исследовании конституционно-правовых средств обеспечения законности итогов правотворческой деятельности именно законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

#### **Цель и задачи диссертационной работы.**

**Целью** настоящего диссертационного исследования является формирование комплексного научного представления о конституционно-правовых средствах обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, особенностях их закрепления и применения.

Для достижения указанной цели были поставлены следующие **задачи**:

- осуществить сравнительный анализ теоретических и практических подходов к определению нормативного правового акта;
- исследовать и сопоставить концепцию федерального и регионального законодательства о нормативных правовых актах, в том числе, в части нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- дать определение нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации

Федерации, установить типы нормативных правовых актов и системные отношения между ними;

- установить конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их правовые основы и особенности применения;

- определить наиболее значимые проблемы, возникающие в сфере обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и предложить пути их решения.

**Объектом исследования** являются общественные отношения, возникающие в связи с обеспечением законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, существующая правотворческая и правоприменительная практика, а также основные научно-теоретические подходы к их изучению.

**Предметом исследования** выступают нормы права, закрепляющие конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также научные положения и выводы, содержащиеся в трудах отечественных ученых, посвященные анализу их природы, условиям и особенностям применения в современных условиях.

**Методологическая основа исследования.** В диссертационном исследовании использовались общие научные методы познания правовой действительности: материалистическая диалектика, анализ и синтез, восхождение от абстрактного к конкретному, системный и структурный подходы.

**Эмпирической основой исследования** стали Конституции Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы и

иные нормативные правовые акты, а также конституции (уставы), специальные законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах, иные региональные законы и нормативные правовые акты. Учитывались и получили отражение в работе документы судебной практики, и акты Генерального прокурора Российской Федерации.

**Научная новизна диссертационного исследования** состоит в том, что в работе сформировано комплексное научное представление о конституционно-правовых средствах обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В рамках указанного научного представления:

- дано определение нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом сложившейся правоприменительной практики и общетеоретических представлений о ведущих свойствах нормативных правовых актов;

- выявлены концептуальные особенности федерального законодательства о нормативных правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- установлены концептуальные особенности регионального законодательства о нормативных правовых актах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- сформулированы основные требования принципа законности к форме и содержанию нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- выявлены конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных

(представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и дано их авторское определение.

**Положения, выносимые на защиту:**

1. Нормативный правовой акт законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации - это письменный юридический документ, принятый законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в установленном порядке, имеющий официальный характер и обязательную силу, прошедший регистрацию и официальное опубликование, содержащий нормы права, выражающий властные веления, в том числе по установлению, изменению или отмене правовых норм, направленный на регулирование общественных отношений на территории субъекта Российской Федерации посредством публично-правовых процедур, обладающий защитой со стороны государства в случае неисполнения установленных им правил.

2. Концепция федерального законодательства о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, изложенная в Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», исходит из того, что законность как принцип деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти по изданию, изменению и отмене правовых норм, рассматривается дифференцированно в зависимости от их юридической силы: как создание, изменение и отмена норм конституции (устава) субъекта Российской Федерации; как создание, изменение и отмена норм законов; как создание, изменение и отмена норм постановления высшего представительного учреждения.

3. В концепции регионального законодательства о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации законность выступает как принцип деятельности, предусматривающий, помимо создания, изменения и

отмены норм права различной юридической силы, их официальное толкование, учет и систематизацию, разрешение юридических коллизий между правовыми нормами различной юридической силы, подготовку, оформление, экспертизу, отклонение, повторное рассмотрение, одобрение, обнародование и (или) опубликование, государственный учет и регистрацию. Гарантом их законности с момента создания и до реализации выступают конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

4. Исходя из концепции регионального законодательства о нормативных правовых актах и практики их применения, конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представляют собой установленные Конституцией Российской Федерации, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации государственно-правовые институты, специализированная деятельность которых приводит к упорядочению общественных отношений, установлению режима законности, а также достижению иных социально-значимых целей на территории субъекта Российской Федерации.

5. Законность как принцип деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации по созданию, изменению и отмене обязательных для неопределенного круга лиц, рассчитанных на неоднократное применение и действующих независимо от возникновения, изменения или прекращения конкретных правоотношений норм права различной юридической силы воплощается в следующих императивах:

а) законы и иные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации образуют иерархическую подсистему, построение которой в

соответствии со статьями 73 и 76 Конституции Российской Федерации направлено на полное и эффективное урегулирование общественных отношений в субъектах Российской Федерации, отражение их места, роли и значения в этой иерархии, устранение юридических коллизий между ними;

б) содержание законов и иных нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должно быть определенным, направленным на обеспечение соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, не допускающим неправомерного вторжения в предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации вне полномочий субъекта Российской Федерации, вопросы ведения муниципальных образований в составе субъекта Российской Федерации;

в) законы и иные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации являются общеобязательными для органов государственной власти, органов местного самоуправления, должностных лиц, граждан и их объединений;

г) законы и иные нормативные правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации подлежат официальному обнародованию, государственной регистрации и учету.

6. В системе разграничения предметов ведения и полномочий в Российской Федерации обеспечение законности нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти представляет собой сложносоставной предмет ведения, находящийся в исключительном ведении Российской Федерации и составляющий исключительную компетенцию федеральных органов государственной власти (президентский контроль, судебный контроль и прокурорский надзор), в собственном ведении субъектов Российской Федерации и

составляющий исключительную прерогативу законодательного (представительного) органа государственной власти (парламентский контроль) либо конституционных (уставных) суды (конституционный нормоконтроль), в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации – в части определения принципов их организации и деятельности.

**Теоретическая значимость диссертационного исследования** определяется существенным дополнением:

- теории общих принципов права в части развития её положений о правовых формах закрепления, особенностях применения и обеспечения принципа законности правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- теории регионального правотворчества в части систематизации представлений о видах и соотношении нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

- теории парламентского права в части развития положения о конституционно-правовых средствах обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их комплексного применения.

**Практическая значимость исследования.** Положения и выводы диссертационного исследования могут быть использованы при проведении последующих научных изысканий по вопросам теории государства и права, конституционного и парламентского права. Полученные выводы и результаты могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти, в процессе систематизации действующего законодательства, для дальнейшего совершенствования регионального законодательства о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации.

Федерации. Кроме того, положения диссертационного исследования могут быть использованы при преподавании основных учебных дисциплин различного цикла и спецкурсов.

**Апробация и внедрение результатов исследования.** Основные положения и выводы диссертационного исследования были внедрены в практическую деятельность, а также использовались в учебном процессе при проведении лекционных и семинарских занятий. Основные теоретические положения работы и выработанные рекомендации докладывались и обсуждались на заседаниях кафедры конституционного и административного права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский (Приволжский) федеральный университет», а также нашли свое отражение в научных публикациях.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих семь параграфов, заключения и списка использованных источников и научной литературы.

## **ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во введении обосновывается актуальность проблемы, анализируется состояние её научной разработанности, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, характеризуются теоретическая, методологическая, эмпирическая основы исследования, научная новизна, формулируется научная и практическая значимость работы, приводятся положения, выносимые на защиту, сведения об апробации полученных результатов, освещается структура работы.

В первой главе **«Общетеоретические вопросы обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации»** дается обзор сложившихся в юридической науке и практике определений нормативного правового акта, определяется

содержание этого понятия в сопоставлении со смежными понятиями, анализируются концепция регионального законодательства о нормативных правовых актах в субъектах Российской Федерации, рассматриваются виды и иерархия нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

**В первом параграфе - «Понятие нормативного правового акта в юридической науке и практике в контексте принципа законности» -** исследуются общетеоретические и практические подходы к определению понятия нормативного правового акта, его основные признаки и свойства.

В юридической литературе сложилось множество теоретических определений о неотъемлемых свойствах нормативного правового акта, которые могут быть систематизированы в зависимости от тех или иных признаков, выдвигаемых в качестве ведущих: тесная связь с государством и его органами (А.Ф. Шебанов, В.В. Невинский, Е.В. Колесников), выражение государственной воли (А.В. Мицкевич), связь с правотворчеством как разновидностью юридической деятельности (С.С. Алексеев, А.Ф. Черданцев, А.С. Пиголкин), обладание природой официального акта-документа (В.Н. Карташов), соединение государственной воли и основных функций в правотворческой деятельности (Е.К. Замотаева, И.А. Антонов), общее содержание (А.В. Поляков), свойство нормативности в виде воздействия на права и обязанности неопределенного круга лиц (В.А. Филановский) либо многократного применения вне зависимости от возникновения или прекращения предусмотренных им правоотношений (О.А. Бек, В.А. Кирсанов).

В последние годы значительное внимание официальному определению нормативного правового акта уделяет и юридическая практика, особенно, правотворческая и судебная.

Так, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 17 ноября 1997 года № 17-П «По делу о проверке

конституционности Постановлений Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 июля 1995 г. № 1090-1 ГД «О некоторых вопросах применения Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и от 11 октября 1996 г. № 682-П ГД «О порядке применения пункта 2 статьи 855 Гражданского кодекса Российской Федерации», нормативный правовой характер имеют акты общего действия, адресованные персонально неопределенному кругу лиц, рассчитанные на многократное применение, которые содержат конкретизирующие нормативные предписания, общеобязательные правила поведения.

Верховный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 29 ноября 2007 № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов»<sup>2</sup> определил нормативный правовой акт как регулирующий общественные отношения, принятый в установленном законом порядке, официально опубликованный и вступивший в законную силу, прошедший государственную регистрацию, не противоречащий Конституции Российской Федерации и другим федеральным законам юридический акт, В судебно-арбитражной практике нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, где правовая норма - общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение.

Конституционные и уставные суды субъектов Российской Федерации также формируют определение нормативных правовых актов применительно к уровню регионального законодательства. Однако следует отметить, что указанные определения фактически дублируют определения высших судов.

---

<sup>2</sup> О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части: Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 года № 48 // Российская газета. – 2007. - № 276 (8 декабря).

Свои представления о сущности и содержании нормативных правовых актов складываются и в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, в региональных законодательных актах, посвященных статусным характеристикам нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, последние понимаются в качестве письменного документа, принятого (изданного) управомоченным органом государственной власти субъекта Российской Федерации в определенной законом форме, направленного на установление, изменение или отмену правовых норм, то есть обязательных предписаний постоянного или временного характера для неопределенного круга лиц, рассчитанных на многократное применение на территории субъекта (например, Республики Марий Эл, Костромской области, Курганской области и др.).

**Во втором параграфе - «Концепция нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и её отражение в региональном законодательстве»** - дается общая характеристика видов нормативных правовых актов и системных отношений между ними в региональном законодательстве о нормативных правовых актах в субъектах Российской Федерации.

Современное законодательство о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации представлено:

- законом о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (Забайкальский край, Воронежская область, Томская область),
- о законах и иных нормативных правовых актах (Брянская область, Усть-Ордынский Бурятский автономный округа),
- законом о правотворчестве и нормативных правовых актах (Краснодарский край),
- законом о нормативных правовых актах органов государственной власти (Калужская область);

- законом о порядке опубликования и вступления в силу законов и иных нормативных правовых актов (Ставропольский край).

Данные законы отличаются по своему объему и внутренней структуре.

Прежде всего, не все законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах имеют преамбулу (Закон Вологодской области), в которой указываются цели принятия закона, предмет его регулирования, даются определения основным понятиям и тем самым опосредуется его дальнейшее правопонимание. В преамбулах региональных законов о нормативных правовых актах устанавливаются единые требования, предъявляемые к нормативным правовым актам, их подготовке, внесению, рассмотрению, принятию (изданию), подписанию, опубликованию, а также общие правила юридической техники (Забайкальский край), закрепляются общие принципы их подготовки, оформления, экспертизы, принятия, опубликования и вступления в силу (Челябинская область), система нормативных правовых и иных правовых актов органов государственной власти (Астраханская область), единые требования к законам и иным нормативным правовым актам органов государственной власти, а также способы их учета и систематизации (Самарская область) и разрешения юридических коллизий (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра).

Региональные законы о нормативных правовых актах наряду со структурными имеют и содержательные отличия, в частности, в нормах дефиниций основных понятий, среди которых ключевыми являются понятия о нормативных правовых и правовых актах субъектов Российской Федерации.

Понятие нормативного правового акта основывается на обобщении его ключевых признаков, однако, субъекты Российской Федерации самостоятельно отбирают те или иные свойства нормативных правовых актов, формулируют на их основе собственные определения.

Так, по-разному в региональных законах о нормативных правовых актах определяется статус органа государственной власти, имеющего право

принимать, издавать нормативные правовые акты. В одних субъектах это орган нормотворчества (Республика Алтай), в других – правотворчества (Краснодарский край), в третьих - уполномоченным органом (Челябинская область), в четвертых - органом государственной власти и высшим должностным лицом субъекта (Самарская область), в пятых - органом местного самоуправления, обладающим правом принимать нормативные правовые акты (Республика Дагестан), а в шестых – народом (населением).

Некоторые законы субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах не содержат формулировок о порядке и форме принятия нормативных правовых актов законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Кроме того, не во всех законах субъектов Российской Федерации содержится разграничение понятий «нормативный правовой акт» и «правовой акт», хотя эти понятия широко применяются в федеральном и региональном законодательстве.

Так, из всего массива законов субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах лишь Закон Орловской области от 15 апреля 2003 года № 319-ОЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области» содержит определение понятия правовой акт – «официальный письменный акт (документ), содержащий нормы права или ненормативные (индивидуальные) предписания, принятый в порядке, установленном федеральным и областным законодательством»<sup>3</sup>.

Отсутствие соответствующего закона о нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации на федеральном уровне создает условия для самостоятельного урегулирования указанной сферы субъектами Российской Федерации и, соответственно, для возникновения различных подходов к их правовому оформлению.

---

<sup>3</sup> О правотворчестве и нормативных правовых актах Орловской области : Закон Орловской области от 15.04.2003 № 319-ОЗ // Собрание нормативных правовых актов Орловской области, № 40, июль-декабрь, 2007.

**В третьем параграфе - «Виды нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - исследуются структура, система, соотношение и порядок принятия нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации».**

Федеральный закон от 6 октября 1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусматривает ограниченную свободу рассмотрения в законодательном разрешении вопросов, относящихся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституционными законами и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации, включая выбор формы и способов их правового закрепления в автономной системе регионального законодательства. Это представляется значимым для регламентации правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

Однако, как показывает сравнительно-правовой анализ, в законах субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах по-разному формулируется статус актов высшего представительного учреждения: система нормативных правовых актов (Брянская область), система законодательства (Орловская область), система нормативных правовых актов органов государственной власти (Карачаево-Черкесская Республика), система нормативных правовых актов законодательного органа (Республика Северная Осетия-Алания). Содержание этих понятий до сих пор является дискуссионным в юридической науке.

В систему нормативных правовых актов, принимаемых исключительно законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, включаются: конституция (устав) субъекта Российской Федерации, законы о внесении изменений и

дополнений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, конституционные законы субъектов Российской Федерации (Республики Северная Осетия-Алания, Ингушетия, Алтай), кодифицированные законы субъектов Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации, подзаконные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Большинство законов субъектов Российской Федерации ограничиваются общим определением подзаконных нормативных правовых актов, распространяющим свой смысл на все правотворческие органы субъектов Российской Федерации (Брянская область, Республика Северная Осетия-Алания), однако, в отдельных региональных законах о нормативных правовых актах имеется развернутое определение отдельных видов подзаконных нормативных актов регионального парламента, например, постановлений (Чукотский автономный округ, Томская область).

В разделе рассматривается система и структура нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации по вопросам их исключительного ведения по юридической силе, а также подзаконные нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

**Во второй главе - «Основные конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации»** - проводится анализ существующих средств обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации», а также возникающих при их применении проблем.

**В первом параграфе – «Президентский контроль как средство обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** - анализируется роль главы государства в обеспечении законности нормативных правовых актов, принимаемых

законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Как известно, основные меры конституционно-правовой ответственности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации установлены Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому важную роль в механизме обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации играют полномочия Президента Российской Федерации на досрочное прекращение полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации и высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

Особенностью привлечения к ответственности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае принятия данным органом незаконного нормативного правового акта является тот факт, что такие полномочия предоставлены как Президенту Российской Федерации так и высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации.

Анализ реализации полномочий Президента Российской Федерации по прекращению полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации позволяет сделать вывод, что до реализации своих полномочий Президент Российской Федерации использует согласительные процедуры. После чего он уже вправе обратиться в суд для разрешения спора.

Необходимо обратить внимание на то, что основным поводом для роспуска Президентом Российской Федерации законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации является не издание незаконного нормативного правового акта, а отказ законодательного (представительного) органа после полученного предупреждения исполнить свою обязанность по приведению нормативного правового акта в соответствие с решением суда.

Установлено, что главенствующим среди конституционно-правовых средств обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации выступает президентский контроль, осуществляемый в целях обеспечения общефедеральных государственных интересов.

**Во втором параграфе - «Парламентский контроль как средство обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации» - выявлена роль законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации в обеспечении законности принимаемых нормативных правовых актов, а также его (обеспечения) способы и методы.**

В юридической науке парламентский контроль рассматривается преимущественно для характеристики контрольных процедур высшего представительного учреждения за деятельностью органов исполнительной власти. Однако данный институт может быть использован и при исследовании деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти по обеспечению законности собственных нормативных правовых актов. Это дает основание выделять внешний и внутренний виды парламентского контроля.

Так, внешний парламентский контроль, понимаемый юридической наукой как контроль за деятельностью органов государственной власти и

общественных объединений, а также отдельных должностных лиц по соблюдению законности, осуществляется в отношении органов исполнительной власти следующими основными способами: посредством участия парламента в формировании высшего исполнительного органа государственной власти; парламентских вопросов; депутатских запросов; парламентских слушаний и парламентских расследований.

Внутренний парламентский контроль представляет собой соблюдение непосредственно региональным парламентом конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, обеспечение соответствия им законов и иных нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти, а также обеспечение соответствия подзаконных нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

Одним из основных способов осуществления внутреннего парламентского контроля является правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов. Однако среди субъектов Российской Федерации нет единого подхода к понятию «экспертиза нормативных правовых актов». Кроме того, проведение экспертизы является правом парламента, которым он вправе воспользоваться в установленных законом случаях.

Основной проблемой правового регулирования парламентского контроля в субъектах Российской Федерации на сегодняшний день выступает многообразие подходов, принимаемых региональными законодателями. Так, некоторые субъекты Российской Федерации идут по пути урегулирования отношений, связанных с парламентским контролем, законом о региональном парламенте (Кабардино-Балкарская Республика, Ростовская область, Иркутская область), другие о статусе депутата законодательного органа (чаще - в части права на депутатский запрос и иные формы получения информации), третьи посвящают отдельным институтам парламентского

контроля самостоятельный нормативный правовой акт (Волгоградская область, Калининградская область, Алтайский край). Иногда на уровне субъекта Российской Федерации принимается закон, предметом регулирования которого являются исключительно все формы осуществления контроля законодательным органом и механизм реализации контрольных функций (например, Сахалинская область, Санкт-Петербург)<sup>4</sup>.

В разделе обосновывается необходимость закрепления в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации института внутреннего парламентского контроля за законностью нормативных правовых актов, принимаемых непосредственно законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, а также расширения оснований конституционной ответственности за принятие незаконных нормативных правовых актов, обладающих различной юридической силой.

**В третьем параграфе - «Судебный контроль как основное средство обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации»** - раскрывается первоочередная роль судебных органов в обеспечении законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации», устанавливаются виды судебного контроля, их отличия и особенности.

Судебный контроль является наиболее эффективным методом обеспечения законности правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Во-первых, его субъектами выступают органы конституционного правосудия: Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, входящие в судебную систему Российской Федерации.

---

4 Макоев А. В. Институт парламентского контроля над исполнительной властью в субъектах Российской Федерации /А. В. Макоев, А. В. Хамуков //Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 5. - С. 7-9.

Предназначение этих органов состоит в том, чтобы обеспечивать верховенство конституции (уставов) субъектов Российской Федерации в региональном законодательстве, права и законные интересы граждан, проживающих на их территории.

Из анализа полномочий конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации следует, что конституционному контролю могут быть подвергнуты нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти, принимаемые в форме законов (Республика Татарстан, Кабардино-Балкарская Республика) и постановлений (Республика Карелия, Санкт-Петербург).

Помимо конституционного контроля за законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации существует и контроль со стороны судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

Действующее законодательство предоставляет гражданам, организациям и иным лицам право оспаривать нормативные правовые акты законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в порядке, установленном главой 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации. «Производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов полностью или в части», регламентирует процедуру признания недействующими нормативных правовых актов. Глава 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации «Рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов» - процедуру оспаривания нормативных правовых актов.

Таким образом, в судебной системе Российской Федерации имеются различные автономные судебные процедуры, обеспечивающие законность нормативных правовых актов высших представительных учреждений субъектов Российской Федерации.

**В четвертом параграфе - «Иные конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере прокурорского надзора)» -** рассмотрены теоретические и практические особенности осуществления органами прокуратуры надзора за законностью нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в том числе высших представительных учреждений, противоречащие федеральному законодательству, подлежат опротестованию прокурором. Вместе с тем, данный процесс имеет свои особенности и противоречия. Так, протест приносится по факту совершенного правонарушения – издания правового акта, противоречащего вышестоящему законодательству. Действующее законодательство прямо не обязывает должностное лицо или орган, утвердившие юридически необоснованный документ, в кратчайшие сроки принять меры к восстановлению прав и законных интересов граждан, нарушенных данным правовым актом. Более того, федеральное законодательство не регулирует порядок рассмотрения мер прокурорского реагирования.

Протест есть мера прокурорского реагирования, направленная на устранение выявленных нарушений в кратчайшие сроки с целью предотвратить негативные последствия его результатов. Соответственно нельзя затягивать процедуру его рассмотрения.

Особое внимание следует обратить на участие прокурора в региональном конституционном (уставном) судопроизводстве, так как в силу общности целей и задач прокуратуры и органов конституционной юстиции их взаимодействие приобретает все большее значение для поддержания режима законности. Взаимодействие органов прокуратуры с органами конституционной юстиции субъектов Российской Федерации объективно

расширяет их возможности по достижению совместными усилиями общей цели формирования и укрепления единого правового пространства страны и реализации принципов законности в правотворческой и правоприменительной деятельности на конкретной территории.

В настоящий момент существует необходимость в установлении на федеральном уровне единого порядка и процедуры рассмотрения мер прокурорского реагирования по факту принятия и исполнения незаконного нормативного правового акта законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации с регламентацией обязательных правовых последствий, в том числе, приостановления действия незаконного нормативного правового акта и привлечения к ответственности должностных лиц, допустивших нарушение законодательства.

**В заключении** в обобщенном виде формулируются наиболее значимые выводы и предложения проведенного диссертационного исследования.

По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:

**Научные статьи, опубликованные в ведущих рецензионных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования науки Российской Федерации:**

1. Галимов А.Г. Понятие нормативного правового акта в юридической науке и практике в контексте принципа законности // Вестник экономики, права и социологии. – 2012. - № 4.- 0,32 п.л.
2. Галимов А.Г. Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения действия принципа законности // Пробелы в российской законодательстве. – 2013. - № 2. – 0,55 п.л.
3. Галимов А.Г. Концепция законности нормативных правовых актов и её отражение в региональном законодательстве // Актуальные проблемы экономики и права. – 2013. - № 2 (26). – 0, 40 п.л.
4. Галимов А.Г. Роль прокурорского надзора в обеспечении законности нормативных правовых актов регионального парламента // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. - № 2.- 0,50 п.л.
5. Галимов А.Г. Практика конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения действия принципа законности // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. - № 3.- 0,55 п.л.

**Публикации в иных изданиях:**

6. Галимов А.Г. Конституционное обеспечение законности нормативных правовых актов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск IV): Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет-сервис», 2011. – 436 с. – С. – 119 – 135.- 0,40 п.л.

7. Галимов А.Г. К вопросу о понятии нормативного правового акта как источника права // Сборник аспирантских научных работ юридического факультета / под ред. А.И. Абдуллина. – Казань: Казань. Ун-тЮ 2011. – Вып. 12. – 500 с. – С. 127 – 130. – 0,35 п.л.
8. Галимов А.Г. Президентский контроль как средство обеспечения законности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск VIII): Сборник научных трудов. – Казань: ООО «Офсет-сервис», 2013. – 483 с. – С. – 99 – 105. – 0,50 п.л.