

На правах рукописи

ФИЛИППОВ БОРИС НИКОЛАЕВИЧ

**ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность: 12.00.02 – конституционное право;
муниципальное право

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

Казань - 2004

Диссертация выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин образовательного учреждения высшего профессионального образования Центросоюза Российской Федерации «Чебоксарский кооперативный институт»

Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор,
член-корреспондент РАН

Мальцев Геннадий Васильевич

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, Заслуженный юрист Российской Федерации

Линик Людмила Ниловна

кандидат юридических наук, доцент

Султанов Евгений Батырович

Ведущая организация – Марийский государственный университет

Защита состоится 23 декабря 2004 года в 14 часов на заседании Диссертационного совета К212.081.01 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук в Государственном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина» по адресу: 420008, г. Казань, ул. Кремлевская, д.18, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский государственный университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Автореферат разослан 20 ноября 2004 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета К 212.081.01
кандидат юридических наук, доцент

Г.Р. Хабибуллина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. В системе разделения властей исполнительная власть осуществляет полномочия по исполнению законов и управлению государственными делами. С принятием Конституции Российской Федерации 1993 года коренные изменения произошли в системе подзаконных актов, в том числе издаваемых органами исполнительной власти, остро встал вопрос о новой роли права. Принимаются меры по укреплению вертикали исполнительной власти. «Единство системы исполнительной власти, подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин, является важнейшим фактором укрепления государства»¹.

В решении задач формирования правового государства, реформирования юридических институтов, создания эффективной системы внутренней безопасности, социально-экономического развития важное место занимают подзаконные акты субъектов Российской Федерации. В связи с этим необходимо определить место актов органов исполнительной власти в системе источников права, тенденции их развития и соответствие федеральному законодательству.

Сложилась правовая система субъектов Российской Федерации. За последние годы принято значительное количество подзаконных актов органами исполнительной власти с учетом местных особенностей, в этой сфере ими накоплен определенный опыт.

Поэтому возникает ряд проблем теоретического и практического характера, в том числе необходимость научной разработки таких вопросов, как виды подзаконных актов, порядок их принятия, оформления

¹Выступление Президента Российской Федерации В.В. Путина на расширенном заседании правительства. 13 сентября 2004 г. Российская газета. 14 сентября 2004 г. №5 200 (3577)

и вступления их в силу, использование правил и приемов юридической техники.

Остро стоит вопрос обеспечения качества региональных нормативных правовых актов, т.е. придания им определенных свойств, признаков и особенностей. Необходимо совершенствование взаимоотношения федерального и регионального законодательства, исключение противоречий между ними и дублирования правовых норм, упрощенного подхода к правотворчеству, глубокая проработка механизмов реализации актов исполнительной власти. Следует решить проблемы формирования единого правового пространства на территории Российской Федерации, разграничения и конкретизации полномочий между уровнями и органами исполнительной власти, что способствовало бы более эффективному решению экономических и социальных задач законодательными средствами.

В субъектах Российской Федерации предстоит провести огромную работу по систематизации подзаконных актов, издаваемых органами исполнительной власти, совершенствовать приемы систематизации, методологию компьютерной обработки правовых актов. Крайне важно устранение множественности подзаконных актов, глубокая научная характеристика многообразных нормативных правовых актов органов исполнительной власти, раскрытие существующих между ними взаимосвязей, их соотношение с конституцией и законами.

Таким образом, актуальность настоящего диссертационного исследования обусловлена недостаточностью научной разработанности данной проблемы, отсутствием нужных публикаций по данной теме. В работе сформулированы конкретные научные позиции автора, им аргументированы важные научные направления в науке конституционного права.

Диссертационное исследование посвящено актуальной, многоплановой, комплексной и недостаточно изученной теме.

Особенности формирования правовой системы субъектов Российской Федерации требуют определения основных направлений ее развития, разработки концепций развития регионального законодательства, что является важной задачей юридической науки.

Степень научной разработанности темы исследования. Проблема правотворческой деятельности органов исполнительной власти находится в центре внимания ученых правоведов, специалистов в сфере государственного управления.

Ключевое значение для настоящего диссертационного исследования имеют труды таких видных отечественных ученых, как: С.А. Авакьян, С.С. Алексеев, В.И. Бабаев, М.В. Баглай, М.И. Байтин, В.М. Баранов, Л.Ф. Болтенкова, А.М. Васильев, А.Б. Венгеров, Н.В. Витрук, В.Д. Горобец, И.Г. Дудко, Д.Л. Златопольский, Б.Л. Железнов, В.Б. Исаков, В.П. Казимирчук, В.Т. Кабышев, Д.А. Керимов, В.Н. Кудрявцев, О.Е. Кутафин, В.В. Лазарев, Ю.И. Лейбо, О.З. Лившиц, О.В. Лучин, А.В. Малько, Г.В. Мальцев, Н.И. Матузов, Н.А. Михалева, В.С. Нерсисянц, С.В. Поленина, Ю.С. Решетов, В.Н. Сальников, Б.А. Старшун, Е.Б. Султанов, В.А. Толстик, Б.Н. Топорнин, В.А. Туманов, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, В.Е. Чиркин, Б.С. Эбзеев, А.И. Экимов и других.

Проблемы подзаконных актов разрабатывались в трудах А.В. Мицкевича, А.С. Пиголкина, Ю.А. Тихомирова и др. Однако реформирование всей правовой системы требует нового осмысления содержания этих актов, выявления их роли и места в современных условиях.

Подзаконные акты субъектов Российской Федерации представляют собой одно из малоисследованных направлений в правовой науке. Огромный массив этих актов занимает значительное место в правовой системе субъектов Российской Федерации, и они играют решающую роль в ходе экономических и социальных преобразований.

Несмотря на появление значительного числа исследований, посвященных подзаконным актам, все еще имеющиеся серьезные проблемы препятствуют дальнейшему развитию этой стороны деятельности.

Автор поставил задачу восполнить имеющиеся пробелы и сформулировать собственную позицию по вопросам совершенствования актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования являются общественные отношения, возникающие в процессе деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по изданию подзаконных актов, обеспечения их соответствия с Конституцией, законами и другими нормативными правовыми актами, вопросы совершенствования правотворческой деятельности.

Предметом диссертационного исследования является система подзаконных актов субъектов Российской Федерации, их юридическая природа, виды, классификация, особенности, порядок разработки и принятия, проблемы реализации.

Цели и задачи диссертационного исследования. Основной целью исследования является совершенствование процессов правотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В связи с этим поставлены следующие задачи исследования:

- проанализировать специфику организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации;
- выявить особенности правового регулирования правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации;
- изучить особенности принятия подзаконных актов субъектов Российской Федерации;
- разработать понятие, виды и юридическую природу названных актов, провести их классификацию;

- исследовать проблемы вступления в силу подзаконных актов субъектов Российской Федерации, а также вопросы их реализации;
- выявить соотношение актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов других органов государственной власти;
- выработать научно-практические рекомендации по совершенствованию правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. Для решения поставленных задач использован комплекс разнообразных методов научного исследования, в частности, исторический, статистический, сравнительного правоведения, социологический, которые позволили всесторонне и комплексно изучить поднятую проблему.

Использовался общенаучный метод анализа нормативных правовых актов. Осуществлен выбор системного подхода к изучению правовых явлений. Изучен и обобщен обширный массив нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов.

Применение этих методов обеспечило основу для теоретических выводов, содержащихся в диссертации.

Теоретической основой данного диссертационного исследования послужили труды известных отечественных правоведов в области общей теории государства и права, а также ведущих ученых конституционного и административного права.

При написании диссертации использовались труды дореволюционных российских юристов Н.М. Коркунова, Б.А. Кистяковского, С.А. Котляровского, Г.Ф. Шершеневича и др.

Нормативную основу работы составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы, акты органов исполнительной власти Российской Федерации, Конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, решения Конституционного Суда Российской Федерации,

судов общей юрисдикции и арбитражных судов, а также практика работы законодательных и правотворческих органов субъектов Российской Федерации.

Научная новизна исследования обусловлена актуальностью и недостаточной разработанностью данной крупной проблемы конституционного права.

Настоящая работа представляет собой одну из первых попыток всестороннего исследования проблем правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в новых условиях построения российского правового государства, совершенствования и укрепления исполнительной власти в России.

Дана характеристика организации исполнительной власти в субъектах федерации с учетом процессов ее реформирования.

Комплексное исследование диссертационных проблем, критическая оценка правотворческой деятельности органов исполнительной власти и принимаемых ими правовых актов позволили автору самостоятельно сформулировать выводы и рекомендации, которые направлены на совершенствование правовой системы субъектов Российской Федерации.

На защиту выносятся следующие положения:

- Внесены уточнения в систему теоретико-правовых понятий, относящихся к данной теме, в частности, в понятие «подзаконный акт». Автор определяет **подзаконный акт субъекта Российской Федерации** как **нормативный правовой акт, принимаемый или издаваемый органами государственной власти субъекта Российской Федерации на основе и во исполнение Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, конституции (устава) и законодательства субъекта Российской Федерации.** С учетом современного правотворческого опыта, накопленного на федеральном и региональном уровнях, автор разработал классификацию подзаконных актов субъектов Российской Федерации, дал характеристику различным их

видам, выявил специфику данных актов. Исходя из вывода о том, что субъекты Российской Федерации ныне успешно развивают собственные правовые системы, автор значительное внимание уделил проблемам системности подзаконных актов, показал их значение для правового регулирования, осуществляемого самостоятельно субъектами Российской Федерации.

- На основе изучения практики принятия и реализации подзаконных актов субъектов Российской Федерации диссертант проанализировал деятельность исполнительных органов власти, уточнил определение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также понятие «правотворчество органа исполнительной власти». Рассмотрены процедуры принятия или издания подзаконных актов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, предложены меры по созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

- Обоснован вывод о необходимости создания механизма обеспечения соответствия подзаконных актов субъектов Российской Федерации конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации, для чего предлагается вести их учет и регистрацию в каждом субъекте федерации.

- На основе всестороннего и сравнительного исследования различных источников сделан вывод о том, что во многих субъектах Российской Федерации отсутствуют специальные законы, регулирующие правотворческую деятельность органов исполнительной власти, предложены меры по совершенствованию правового регулирования этого направления деятельности.

- Аргументирована целесообразность придания особого статуса и юридической силы посланиям глав республик – субъектов Российской Федерации законодательному органу. Этот документ лежит в основе

законодательной деятельности и обязателен для органов государственной власти данных субъектов федерации.

- В целях обеспечения баланса между полномочиями глав и правительств субъектов Российской Федерации, устранения дублирования функций целесообразно в соответствующих законах закрепить положение о том, что исключительно правительства издадут акты по вопросам регулирования экономики и социальной сферы.

- В субъектах Российской Федерации целесообразно осуществлять меры по систематизации подзаконных актов, что необходимо для обеспечения полной и действующей правовой информации. Существующий большой массив этих актов создает трудности при их применении.

Теоретическая и практическая значимость исследования определяется востребованностью и возможностью использовать научные обобщения и рекомендации, изложенные в данной работе, в деятельности органов исполнительной власти и в образовательной сфере.

Выводы и рекомендации, сформулированные по результатам исследования, могут быть использованы:

- в процессе правотворческой деятельности органов исполнительной власти;
- в ходе преподавания юридических дисциплин в высших учебных заведениях;
- в совершенствовании законодательства субъектов Российской Федерации;
- в научно-исследовательской работе студентов, аспирантов, преподавателей;
- в деятельности представительных органов государственной власти, судебных органов в ходе судебного и конституционного контроля за законностью подзаконных актов;

- в ходе приведения правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие федеральному законодательству.

Апробация результатов исследования.

Основные положения диссертации изложены в выступлениях:

1) на межвузовской научно-практической конференции 29 марта 2002 года «Конституция Чувашской Республики: юридическая природа, эволюция и современность» (г. Чебоксары); 2) на межрегиональной научно-практической конференции 29 марта 2003 года «Конституционное развитие субъектов Российской Федерации: современные проблемы и пути их решения» (г. Чебоксары); 3) на межрегиональной научно-практической конференции 22 мая 2004 года «Конституционное законодательство: проблемы совершенствования и тенденции развития» (г. Чебоксары), а также в опубликованных работах автора.

Материалы настоящей работы используются в деятельности органов исполнительной власти, в процессе преподавания дисциплин «Теория государства и права», «Конституционное право России», «Административное право».

По теме диссертационного исследования опубликовано 11 научных статей.

Структура диссертации. Диссертация состоит из введения, трех глав, включающих шесть параграфов, а также заключения, списка использованных нормативных правовых актов и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во введении обосновывается актуальность избранной темы, объект и предмет, цели и задачи исследования, его теоретическая и методологическая основы, раскрывается научная новизна, сформулированы положения, выносимые на защиту, теоретическая и

практическая значимость работы, приводятся сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

Глава I « Конституционно-правовая природа подзаконных актов субъектов Российской Федерации», состоит из 2-х параграфов.

В первом параграфе «Сущность и понятие подзаконных актов субъектов Российской Федерации» рассматриваются понятие, сущность, виды и особенности подзаконных актов субъектов Российской Федерации. На основе анализа конституций (уставов) субъектов Российской Федерации выделена иерархия нормативных правовых актов субъекта федерации, сформулировано понятие подзаконного акта субъекта Российской Федерации, обоснованы характеризующие его признаки. Выделены следующие виды подзаконных актов субъектов Российской Федерации: 1) нормативные указы (постановления) глав субъектов федерации; 2) постановления правительств субъектов Российской Федерации; 3) нормативные правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти; 4) акты органов местного самоуправления; 5) акты, издаваемые руководителями предприятий и организаций. Отмечается, что отдельные авторы предлагают включить в этот перечень другие акты. «Постановления законодательного органа, иные его решения, а также акты его должностных лиц и структурных подразделений должны быть обоснованы на принимаемых им законах. Они вне сомнений являются подзаконными актами»¹. По мнению автора, такой подход заслуживает внимания.

Для подзаконных актов субъектов Российской Федерации характерны следующие особенности:

- они являются вторичными нормативными правовыми актами после законов;

¹ Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории. Автореф. дисс. на соиск. уч. степ. канд. юрид. наук. Нижний Новгород.- 2004.с.-31.

- издаются компетентными органами государственной власти в ходе осуществления соответствующей деятельности;
- содержат правила поведения общего характера;
- оформляются в письменной форме в виде официального документа;
- действуют на определенной территории;
- находятся в строгой иерархии и соподчиненности;
- имеют строго установленную структуру.

Принятые подзаконные акты должны иметь соответствующие реквизиты: 1) наименование органа, издавшего акт; 2) наименование вида акта и его название; 3) наименование должности и фамилию лица, подписавшего акт.

Обобщен опыт издания подзаконных актов главами и правительствами субъектов Российской Федерации. Подчеркивается, что между полномочиями глав и правительств субъектов Российской Федерации отсутствует необходимый баланс, наблюдается дублирование отдельных полномочий. По мнению автора, целесообразно в законах субъектов Российской Федерации закрепить положение о том, что исключительно правительства республик должны издавать подзаконные акты по вопросам регулирования экономики и социальной сферы. Разработаны характеризующие признаки указа Президента и постановления правительства республики.

Проанализирована практика издания нормативных правовых актов министерствами и иными органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Отмечается, что нет единообразия в системе названных актов. Сформулированы требования, предъявляемые к ним. В частности, они не должны противоречить федеральному законодательству, Конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, законодательству субъектов Российской Федерации; издаются в пределах полномочий министерств и иных органов исполнительной власти; подлежат

обязательному исполнению, могут быть отменены правительствами субъектов Российской Федерации.

Обоснован вывод, что конституции (уставы) субъектов Российской Федерации не устанавливают статус этих актов. В министерствах и других органах исполнительной власти нет единой практики издания этих актов.

Исследованы и выявлены особенности таких ведомственных актов как инструкция, разъяснение, положение, правила, приказ, порядок.

Особенностью этих актов является то, что они издаются во исполнение законов, актов высших должностных лиц, правительств субъектов федерации, не должны им противоречить; устанавливают порядок осуществления определенного вида деятельности, подписываются руководителем министерства и иного органа исполнительной власти.

В диссертации на примере Чувашской Республики подробно исследуется механизм регистрации ведомственных актов в Министерстве юстиции Чувашской Республики, в ходе которой должно обеспечиваться их надлежащее качество. Обосновывается вывод о том, что в условиях формирования российского правового государства необходимо новое осмысление и исследование вопросов ведомственного правотворчества.

В целях обеспечения единства правового пространства в отдельных субъектах Российской Федерации ведется работа по формированию и ведению единого банка данных о нормативных актах.

Во втором параграфе «Конституционные основы статуса законов и подзаконных актов субъектов Российской Федерации и их соотношение» исследуются характерные признаки законов субъектов Российской Федерации и их соотношение с подзаконными актами, особенности системы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время созданы организационные и правовые предпосылки для формирования и развития правовой системы субъектов Российской Федерации. За последние годы субъектами федерации принято

множество законов и подзаконных актов. Только в Чувашской Республике действует более 200 республиканских законов. В 2003 г. Президентом Республики Татарстан подписано 1012 указов и 177 распоряжений.

Важно, чтобы законы и подзаконные акты субъектов Российской Федерации в целом соответствовали Конституции Российской Федерации и законодательству Российской Федерации, конституциям (уставам) субъектов Российской Федерации и между ними существовала определенная согласованность.

В работе сформулировано определение закона субъекта Российской Федерации как нормативного правового акта высшего законодательного (представительного) органа субъекта федерации. Выделены характерные для них признаки, это: 1) принимаются в ходе особой процедуры; 2) являются актом исключительно законодательного органа; 3) регулируют наиболее значимые общественные отношения; 4) принимаются исключительно по предметам ведения субъектов Российской Федерации; 5) не подлежат утверждению каким-либо органам; 6) могут быть отменены только на основании соответствующего закона; 7) в системе нормативных правовых актов субъектов федерации имеют высшую юридическую силу (после конституций и уставов); 8) не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству.

Законы субъектов Российской Федерации принимаются в ходе законотворческой деятельности высшего законодательного органа или в ходе референдума.

Подзаконные акты субъектов Российской Федерации принимаются или издаются главным образом органами исполнительной власти на основе законов и во их исполнение. Они отличаются от законов по форме, процедуре издания и т.д. В системе разделений властей исполнительная власть осуществляет исполнение законов и государственное управление в различных сферах. В современных условиях значительно возрастает роль и место органов исполнительной власти в системе органов государственной

власти, поэтому необходимы меры по укреплению вертикали исполнительной власти. В диссертационном исследовании проанализирована деятельность органов исполнительной власти, уточнено определение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предложены меры по созданию единой системы исполнительной власти в Российской Федерации.

Проблемы организации и деятельности исполнительной власти в научном плане исследованы недостаточно. Хотя Конституция Российской Федерации определяет исполнительную власть как самостоятельную ветвь государственной власти, но в ней, да и в федеральном законодательстве нет достаточно полного определения исполнительной власти.

Ключевое значение имеют вопросы конституционной основы исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. Анализ положений конституций (уставов) субъектов федерации позволяет делать вывод о том, что в систему органов исполнительной власти республик входят высшие должностные лица, правительства, министерства и иные органы исполнительной власти. Дана характеристика различным уровням исполнительной власти. Обоснован вывод о том, что институт президентства в республиках функционирует двух типов: 1) с большим объемом полномочий; 2) с меньшим объемом полномочий.

Необходимость совершенствования исполнительной власти продиктована требованиями современного времени, особой ситуацией, сложившейся в стране. Новый механизм формирования исполнительной власти в субъектах Российской Федерации основан на положениях Конституции Российской Федерации.

В главе II «Механизм реализации конституционных прав субъектов Российской Федерации на правотворческую деятельность» исследуются вопросы правотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В первом параграфе «Порядок, процедура подготовки и принятия подзаконных актов субъектов Российской Федерации» на основе использования исторического метода изучены правовые акты, регламентирующие порядок принятия или издания подзаконных актов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в начале 90-х годов, положительный опыт которого используется в ходе правотворческой деятельности в нынешнее время.

Подзаконные акты являются результатом правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. **Правотворчество органа исполнительной власти – это деятельность соответствующих органов государственной власти по изданию подзаконных актов, внесению в них изменений, а также по отмене устаревших актов.**

Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, издавая нормативные правовые акты, осуществляют управленческие функции. «Необходимой вспомогательной функцией исполнительной власти является нормотворческая функция, которая заключается в издании органами этой власти нормативных актов управления»¹.

Проведен анализ современных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регламентирующих порядок подготовки и принятия правовых актов органами исполнительной власти. К примеру, правовую основу этой деятельности в Чувашской Республике составляют: 1) Распоряжение Президента Чувашской Республики от 14 марта 1994 года. «О порядке подготовки и внесения проектов указов и распоряжений Президента Чувашской Республики»; 2) Постановление Кабинета Министров Чувашской Республики от 29 апреля 1998 года «О порядке подготовки и внесения проектов постановлений и распоряжений Кабинета Министров Чувашской Республики»; 3) Постановление Кабинета

¹ См.: Бельский К.С. О функциях исполнительной власти. – Гос. и право, 1997, № 3, С. 14-21.

Министров Чувашской Республики от 7 декабря 2001 года «О Типовой инструкции по делопроизводству в органах исполнительной власти Чувашской Республики» и др.

Важную роль в подготовке проектов решений глав и правительств субъектов федерации играет Администрация главы субъекта Российской Федерации, на которую возложена обязанность по координации всей этой работы. Особенностью является то, что проекты подзаконных актов должны согласовываться с заинтересованными органами исполнительной власти и организациями, затем они представляются в соответствующие органы для проведения юридической экспертизы. Одновременно с разработкой подзаконного акта должны быть подготовлены предложения об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных актов или их частей.

Особым видом деятельности органов исполнительной власти является их участие в подготовке законопроектов. В Чувашской Республике этот вопрос регламентируется постановлением Кабинета Министров Чувашской Республики от 24 июля 2000 года «О законопроектной деятельности Кабинета Министров Чувашской Республики».

В субъектах федерации созданы современные организационно-правовые механизмы разработки и принятия подзаконных актов органов исполнительной власти, которые существенно улучшили качество правового регулирования социально-экономических процессов и отразились на количественных характеристиках правотворчества.

Во втором параграфе «Проблемы юридической техники в сфере подзаконного правотворчества субъектов Российской Федерации» рассматриваются проблемы оформления решений органами исполнительной власти, их официального опубликования, вступления в силу, а также контроля за исполнением подзаконных актов.

В субъектах Российской Федерации сложилась определенная совокупность правил и приемов в сфере подзаконного правотворчества. Эту сторону деятельности регулируют различные нормативные правовые акты. К примеру, в Чувашской Республике Президентом Республики 21 ноября 2001 года издан указ «О порядке опубликования и вступления в силу актов Президента Чувашской Республики, Кабинета Министров Чувашской Республики, нормативных правовых актов органов исполнительной власти Чувашской Республики». Принятие данного указа связано с необходимостью совершенствования этой стороны деятельности органов исполнительной власти. Положительной стороной является повышенное внимание к проблеме прав и свобод граждан. Вводится новая норма, устанавливающая, что правовые акты Президента Чувашской Республики по вопросам защиты прав и свобод человека и гражданина вступают в силу одновременно на всей территории республики не ранее чем через десять дней после дня их официального опубликования.

Контроль за правильностью и своевременностью опубликования нормативных правовых актов органов исполнительной власти в Чувашской Республике возложен на Министерство юстиции Республики.

Большинство законов субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах, на наш взгляд, предусматривают специальные главы, посвященные вступлению в силу принимаемых актов. Более удачную формулировку содержат законы Республики Адыгея, Томской области.

Особенностью является следующее. Нормативные правовые акты, предусматривающие юридическую ответственность за действия, которые ранее не влекли ответственность, или предусматривающее более строгую ответственность по сравнению с прежней, не могут быть введены в действие до истечения 10 дневного срока с момента их опубликования.

В субъектах Российской Федерации определены органы официального опубликования правовых актов.

Актуальное значение имеет определение временных, пространственных и субъектных параметров действия нормативных правовых актов. В этом плане законодательство субъектов Российской Федерации являются однотипным.

Опубликованные в официальном порядке подзаконные акты после вступления их в силу подлежат применению и исполнению организациями, гражданами, должностными лицами.

Правотворческая деятельность органов исполнительной власти неразрывно связана с вопросами осуществления контроля за исполнением принимаемых подзаконных актов. Залогом эффективной работы исполнительной власти является создание надлежащего механизма такого контроля, под которым понимается постановка на контроль, предварительная проверка и регулирование хода исполнения, учет, обобщение и анализ результатов исполнительных документов.

Контрольными функциями наделены все органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Однако в законодательстве эти функции прописаны весьма схематично и поверхностно.

Глава III «Конституционное регулирование правоприменительной деятельности субъектов Российской Федерации» включает два параграфа.

В первом параграфе «Реализация подзаконных актов субъектов Российской Федерации» отмечается, что одной из важных стадий правотворческого процесса является непосредственная реализация принимаемых правовых актов. В правовой науке выделяются такие формы деятельности по реализации права, как соблюдение, исполнение, использование и применение нормативных правовых актов. Раскрывается понятие реализации подзаконных актов, под которой следует понимать процесс, урегулированный специальными правовыми предписаниями и осуществляемый уполномоченными на то органами исполнительной власти в рамках их компетенции по применению

конкретных правовых норм с целью регулирования различных сфер жизнедеятельности. Этот вид деятельности осуществляется на основе определенных принципов: непрерывности, цикличности, всеобщности, комплексности, системности, законности, оптимальности, социальной справедливости и др.

Реализация подзаконного акта состоит из нескольких стадий, это: 1) анализ и применение данных правовой информации; 2) использование подзаконного акта; 3) получение конечного результата.

На основе исследования законов субъектов Российской Федерации о нормативных правовых актах и точек зрения различных ученых обосновывается вывод о том, что своего рода формой реализации подзаконных актов является их толкование. В законах субъектов Российской Федерации по-разному сформулировано понятие толкования. Они в целом сводятся к следующему. **Толкование нормативных правовых актов – это властно-обязательное разъяснение их содержания правомочным органом.**

На реализацию подзаконных актов влияют различные факторы, в том числе: своевременное их опубликование и доведение их до населения, исполнителей; организация сбора, регистрация и хранение этих актов; разъяснение смысла и содержания подзаконного акта; обеспечение деятельности по их выполнению.

Непосредственное влияние на реализацию **оказывает эффективность подзаконных актов**, по мнению диссертанта – это **должное качественное состояние данных актов, применение которых вызывает определенный желаемый результат в интересах общества.** Выделены следующие критерии эффективности подзаконного акта: они должны приниматься с учетом объективных общественных потребностей; наличие механизмов по воплощению в жизнь правовых предписаний; достижение поставленной цели.

Для обеспечения надлежащей реализации подзаконных актов целесообразно проводить работу по анализу их действия, в частности, путем изучения общественного мнения. Важно установление причин неисполнения правовых предписаний.

Во втором параграфе «Сравнительный анализ правового регулирования правотворческой и правоприменительной деятельности субъектов Российской Федерации» исследуются законы субъектов Российской Федерации, регламентирующие правотворческую деятельность органов исполнительной власти.

В отдельных субъектах Российской Федерации приняты специальные законы, регламентирующие деятельность в сфере подзаконного правотворчества. В них устанавливаются общие положения о нормативных правовых актах, регулируются вопросы правотворческих полномочий органов государственной власти, определяется порядок подготовки, принятия, опубликования и вступления в силу правовых актов. Содержатся специальные статьи, где излагается используемый понятийный аппарат.

Ряд законов субъектов федерации включают в себя специальные статьи, где закрепляются принципы правотворчества, система правовых актов.

Обращает на себя внимание стройная система планирования правотворческой деятельности, закреплённая в законе Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края». Планы подготовки проектов нормативных правовых актов могут быть краткосрочными и долгосрочными. Соответствующими правотворческими органами могут разрабатываться и утверждаться ежеквартальные и полугодовые рабочие планы. Закон края содержит ряд новелл, речь идет о типовом и модельном правотворчестве. Особого внимания заслуживает глава 3 закона под названием «Лоббизм в правотворчестве края». В ней определяется лоббизм как деятельность

специально уполномоченных на то лиц по информационному взаимодействию с правотворческим органом края с целью выражения интересов соответствующих организаций в региональном правотворчестве. Закон устанавливает организационные рамки и формы осуществления легальной лоббистской деятельности.

Важную норму в сфере правотворчества содержит закон Кабардино-Балкарской Республики «О правовых актах в Кабардино-Балкарской Республике». Он закрепляет, что правотворческие органы обязаны поддерживать народную правотворческую инициативу – рассматривать предложения граждан, политических партий и иных общественных организаций, органов местного самоуправления.

Большинство законов содержат предписания о проведении экспертизы нормативных правовых актов. В законе Томской области от 21 февраля 2002 года «О нормативных правовых актах Томской области» дано определение научной экспертизы нормативного правового акта, под которой понимается специальное исследование, проводимое учеными и специалистами по поручению правотворческого органа с целью оценки качества проектов правового акта и выявления возможных последствий его принятия и действия.

Изученные законы субъектов Российской Федерации содержат положения, где устанавливаются требования к структуре и содержанию нормативного правового акта.

В то же время анализ законодательства субъектов Российской Федерации свидетельствует о том, что в некоторых субъектах федерации отсутствуют специальные законы, регулирующие правотворческую деятельность органов исполнительной власти. Многие положения анализируемых законов однотипны, заимствованы и часто дублируют друг друга, они перегружены расшифровкой общеизвестных юридических формулировок, содержат устаревшие термины. Большинство законов субъектов Российской Федерации, посвященных правотворческой

деятельности, основное внимание уделяют только законотворчеству. Поэтому необходимы новые направления работы по совершенствованию правового регулирования правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

В заключении подведены итоги работы, формулируются основные теоретические выводы и рекомендации.

Основные положения диссертации опубликованы в следующих работах:

1. Филиппов Б.Н. Акты органов государственной власти Чувашской Республики / Б.Н. Филиппов // Сб. науч. ст. преподавателей и аспирантов / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2001.-Вып. 15, Ч.2.- С. 308 - 310. – 0,13 п.л.

2. Филиппов Б.Н. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации как источники конституционного права / Б.Н. Филиппов // Материалы межвуз. науч.- практ. конф. 29-30 янв. 2002 г./ Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2002. – С.139-140. – 0, 13 п.л.

3. Филиппов Б.Н. Акты субъектов Российской Федерации о развитии потребительской кооперации / Б.Н. Филиппов // Правовое регулирование потребительской кооперации: история и современность: сб. науч. ст. преподавателей и аспирантов юрид. фак. / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2002.- Вып. 1.- С. 192 -195. – 0,2 п.л.

4. Филиппов Б.Н. Конституция Чувашской Республики- база текущего законодательства / Б.Н. Филиппов // Конституция Чувашской Республики: юридическая природа, эволюция и современность: материалы межвуз. науч. - практ. конф. 29 марта 2002 г. / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2002. – Вып. 2. - С. 126-129. – 0,2 п.л.

5. Филиппов Б.Н. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации / Б.Н. Филиппов // Сб. науч. ст. докторантов, аспирантов и соискателей. – Чебоксары, 2002.- Вып. 2. – С. 271-274. – 0,25 п.л.

6. Филиппов Б.Н. Система нормативных правовых актов / Б.Н. Филиппов // Сб. науч. ст. преподавателей и аспирантов / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2002.- Вып. 16, Ч.2. - С. 354-356. – 0,12 п.л.

7. Филиппов Б.Н. Порядок издания актов органов исполнительной власти Чувашской Республики / Б.Н. Филиппов // Материалы межвуз. науч.- практ. конф. 30-31 января 2003 г. / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК.– Чебоксары, 2002. – С.235-238. – 0,25 п.л.

8. Филиппов Б.Н. Конституционные основы издания актов Кабинета Министров Чувашской Республики / Б.Н. Филиппов // Конституционное развитие субъектов РФ: современные проблемы и пути их решения: материалы межрег. науч.- практ. конф., посвящ. 10-летию Конституции РФ. 29 марта 2003 г. / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2003. – С.319-324. – 0,31 п.л.

9. Филиппов Б.Н. Особенности издания актов органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации по вопросам жилищного ипотечного кредитования / Б.Н. Филиппов // Развитие системы ипотечного кредитования в Чувашии: сб. ст. научно - практ. конф. 22 мая 2003 г. / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2003. – С.140-146. – 0,34 п.л.

10. Филиппов Б.Н. Характеристика нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / Б.Н. Филиппов // Сб. науч. ст. докторантов, аспирантов и соискателей / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК. – Чебоксары, 2003. Вып. 3. – С. 480-485. – 0, 3 п.л.

11. Филиппов Б.Н. Нормотворческая деятельность Кабинета Министров Чувашской Республики / Б.Н. Филиппов // Конституционное законодательство: проблемы совершенствования и тенденции развития: сб. ст. межрег. науч.- практ. конф. 22 мая 2004 года / Чебоксар. кооп. ин – т МУПК – Чебоксары, 2004. – С.153-158. – 0,3 п.л.

Филиппов Борис Николаевич

**ПОДЗАКОННЫЕ АКТЫ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Автореферат

Подписано 16.11.2004 г. Усл. печ. л. 1,75.
Бумага офсетная. Формат 60x86¹/₁₆. Печать офсетная.
Гарнитура «Таймс». Тираж 120 экз. Заказ № 50.

Издательство «Руссика»,
428015, Чебоксары,
ул. Афанасьева, 12