

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Тверской государственный университет

Т.А. РАБКО

ПРАВОВЫЕ АКТЫ, ИЗДАВАЕМЫЕ
ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫМ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫМ)
ОРГАНом СУБЪЕКТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.
ТРЕБОВАНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРОКУРОРСКИЙ
НАДЗОР

Научно-практическое пособие

ТВЕРЬ 1999

С момента принятия 12 декабря 1993 года Конституции Российской Федерации правотворческая компетенция всех субъектов Федерации значительно расширяется. До принятия федеральной Конституции только республики в составе Российской Федерации были наделены компетенцией издания законов¹. Сейчас согласно нормам российской Конституции (п. "а" ч. 1 ст. 72, ч. ч. 2 и 3 ст. 76) правом принятия законов помимо республик наделены автономная область, автономные округа, города, края и области, то есть все типы субъектов Российской Федерации, перечисленные в ст. 65 федеральной Конституции. У законодательных органов субъектов Федерации есть две отличительные особенности. Первая – представительская. Благодаря ей они имеют право выступать от имени избирателей своего региона. Второй, наиболее важной особенностью является законодательная компетенция. Правом принимать законы региона наделен только законодательный орган соответствующего субъекта Федерации. Принцип разделения властей не позволяет каким-либо иным властным институтам осуществлять законодательную функцию. Правотворческая компетенция субъектов Федерации, в лице законодательных органов, не ограничивается правом принятия конституций (в случае республик), уставов и региональных законов, в Конституции России упоминаются "иные нормативные правовые акты" субъектов Федерации (п. "а" ч. 1 ст. 72, ч.ч. 2, 4 и 5 ст. 76). Конституционную дефиницию "иные нормативные правовые акты" регионы трактуют по-разному, к "иным" нормативным правовым актам они относят постановления и решения².

¹ См. подробнее: Федеративный договор: Документы. Комментарий. М., 1992, Умнова И. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 66.

² См. например, п. "в" ч. 1 ст. 42 Устава Московской области.

Мы понимаем нормативный правовой акт как документ установленной формы, изданный компетентным органом и содержащий правовые нормы, то есть предписания постоянного действия, рассчитанные на неоднократное применение. Самым существенным недочетом российского федерального законодательства в этой области является то, что нигде четко нормативно не регламентировано, какие правовые акты и в какой форме принимают субъекты Федерации³. Регионы решают эту проблему сообразно внутренним потребностям правового регулирования тех или иных общественных отношений, возникающих на их территории.

“Основным” региональным законом субъекта Российской Федерации является в случае республики конституция республики. В случае если субъект Федерации является автономной областью, автономным округом, городом, краем или областью, то такой документ носит форму устава⁴. Для наиболее ясного

³ Помимо этого недостатка, отдельные авторы называют еще ряд существенных конституционных недоработок в этой сфере (см.: Поленина С. Новое в системе законодательства РФ // Государство и право. 1994. № 12). Ряд ученых вносили инициативный проект закона, который должен был послужить целям детальной регламентации нормотворчества (см.: Пиголкин А., Казьмин И., Рахманина Т. Инициативный проект Закона “О нормативно-правовых актах Российской Федерации” // Государство и право. 1992. № 7).

⁴ Нельзя согласиться с позицией, высказанной доктором юридических наук Б.С. Крыловым, который указывает: “... следует обратить внимание на то, что основные законы республик в составе Российской Федерации и других ее субъектов именуется по-разному. В республиках это - конституция, а в других субъектах ... устав. Надо подчеркнуть, что Конституция России в данном случае указывает лишь на различие в названии этих документов, из чего не следует какого-либо различия в статусе и полномочиях субъектов” (Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 10). Не останавливаясь на тезисе об отсутствии различия в статусе и полномочиях регионов, хотелось бы отметить, что различия между конституциями и уставами регионов носят не только формальный характер (наименование), но и зримое

понимания иерархии правовых актов региона необходимо знать, что положение устава (конституции) региона в системе региональных актов как Основного Закона носит характер высшей юридической силы “применительно не к Конституции Российской Федерации, а лишь к правовым актам” региона. Конституция (устав) субъекта Федерации занимает высшее место “в иерархии нормативных актов, принимаемых законодательным органом” региона⁵. Конституция (устав) субъекта Фе-

процедурное отличие принятия регионального устава от конституции субъекта Федерации. Если регламентация процедуры принятия региональной конституции находится в компетенции республик – субъектов России, то процедура принятия устава региона прямо регламентирована федеральной Конституцией и предусматривает принятие его законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (ч. 2 ст. 66 Конституции России). Другие исследователи, изучая тему противоречия тенденций регионального законодательства, отмечают: “Продолжением этой проблемы является различный характер учредительных нормативно-правовых актов субъектов РФ – конституций республик и уставов краев, областей и иных субъектов Федерации. Вряд ли можно поддержать мнение авторов концепции развития российского законодательства, подготовленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, отождествляющих эти акты. Как известно, уставы не содержат такого важного раздела, как права и свободы человека и гражданина, вытекающего из гражданства республик и большей ее исторической обособленности по сравнению с областями и краями” (Дмитриев Ю., Осипян С., Шапкин М. Состояние конституционного законодательства Российской Федерации на современном этапе // Прокуратура. Законность. Государственный контроль, М., 1995. С. 86). См. также по этой проблеме: Зиповьев А. Устав Санкт-Петербурга: Политико-правовой анализ // Правоведение. 1998. № 3; Лысенко В. Устав области, края, города федерального значения, автономного образования: Каким ему быть? // Государство и право. 1995. № 6; Михалева Н. Конституционные реформы в республиках – субъектах Российской Федерации // Там же. 1995. № 4.

⁵ См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного закона Читинской области” // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

дерации имеет достаточно сложную природу и является, по сути, не только правовым актом, но во многом и социально-политическим документом того или иного региона. Но правотворческая компетенция законодательных органов ни в коем случае не ограничивается только принятием нормативных актов, законодательные органы вправе принимать и ненормативные правовые акты. По нашему мнению, правовой акт ненормативного характера можно определить как правовой документ, изданный компетентным органом и содержащий предписания индивидуально-конкретной направленности, имеющий разовое значение. К таким актам можно отнести различного рода распоряжения, заявления, обращения. Прокуратура надзирает за всеми документарными волеизъявлениями представительного органа власти региона независимо от того, носит такое волеизъявление нормативный или ненормативный характер. То есть прокуратура надзирает за соответствием законам всех правовых актов, издаваемых законодательной властью субъекта Федерации⁶.

Процедурные особенности принятия и издания правовых и нормативных правовых актов в субъектах регламентируются по-разному. Если процедура издания правового акта, принимаемого не в форме закона, имеет достаточно единообразно закрепленную процедуру почти во всех субъектах Федерации (с определенными процедурными отклонениями по регламентации принятия) – принятие акта на заседании посредством голосования, дальнейшее подписание акта руководителем законодательного органа региона, опубликование (обнародование) его и введение в действие, то при регламентации процедуры издания правового акта в форме закона возникают опре-

⁶ Об особенностях характеристик правовых актов см. подробнее: Васильев Р. О понятии правового акта // Вести. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1998. № 5.

деленные проблемы. Процедура, предусмотренная при издании законов на федеральном уровне (п. "д" ст. 84, ст. ст. 105, 106, 107 и 108 Конституции Российской Федерации)⁷, не может являться с точки зрения права адекватным шаблоном для субъектов Российской Федерации, и вот почему. Правовое положение Президента Российской Федерации, промульгирующего федеральные законы, является специфичным. Некоторыми учеными предполагается даже выделение Президента Российской Федерации в отдельную ветвь власти России – президентскую власть⁸. Действительно, российский Президент, согласно ч. 1 ст. 80 федеральной Конституции является главой государства, и на основании ч. 1 ст. 11 российской Конституции – одним из четырех властных субъектов, осуществляющих государственную власть в России. На уровне субъектов Федерации правовой статус глав исполнительной власти, губернаторов краев и областей, глав и президентов республик существенно отличается от статуса главы государства (хотя п. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации и закрепляет статус республик как государств)⁹. Можно понять разработчиков проекта Конституции

⁷ Об особенностях принятия федеральных законов см.: Законотворчеству – больше порядка и согласованности // Российская юстиция. 1996. № 8; Крестьянинов Е. Особенности порядка принятия федеральных конституционных законов // Государство и право. 1995. № 12.

⁸ См. подробнее: Чиркин В. Президентская власть // Государство и право. 1997. № 5; Скуратов Ю. Заключительное слово // Прокуратура в правовом государстве. М., 1997. С. 154. Хотя другие исследователи предполагают, что президентство это лишь форма исполнительной власти (см., например: Кулябин А. Президентство – лучшая ли это форма исполнительной власти // Государство и право. 1992. № 8).

⁹ Об особенностях институционально-правового положения глав субъектов (высших должностных лиц, глав администраций и пр.) см. подробнее: Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 66-80; Лысенко В., Лысенко Л. Институт губернаторства в истории и современной России: некоторые общие и отличительные черты // Государство и право. 1998. № 5; Молостова И. Модель регио-

Российской Федерации, которые подняли статус республик до статуса государств. Осенью 1993 года это было обусловлено политико-конституционным кризисом в России, который привел тогда к кровопролитию. Статус и компетенция субъектов Федерации рассматривались “центром” и “регионами” как предмет “политического торга” на протяжении первой половины 1990-х годов¹⁰. Центральное руководство, а вслед за ним и разработчики проекта Конституции России закрепили статус республик как государств. Являются ли республики (субъекты Федерации) государствами в конституционно-правовом смысле? По этому вопросу мы придерживаемся мнения, высказанного швейцарским правоведом Эвгеном Борелем в работе “Учение о суверенитете и федеративном государстве” еще в конце прошлого столетия: “... так как суверенным государством является федеративное государство, то отдельные составляющие его государства не могут быть государствами в юридическом смысле слова. Называют ли их кантонами, штатами или провинциями, они не будут носить в глазах публичного права того высшего характера, который требуется правом для государства”¹¹. Исходя из этого утверждения, можно сделать

нальной исполнительной власти: Институт губернаторства в Приморском крае // Правоведение. 1998. № 3.

¹⁰ См. подробнее: Солник С. “Торг” между Москвой и субъектами Федерации о структуре нового Российского государства: 1990-1995 // Политические исследования. 1995. № 6; Умилова И. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 17.

¹¹ Borel E. Étude sur la souveraineté et l'état fédératif. Thèse, etc. Berne, 1886. P. 103. Такого же мнения придерживались и другие ученые того времени (см., например: Еллинск Г. Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 287). Французский исследователь проблемы суверенитета Л. Дюги отметил, что “все авторы, которые занимались этим вопросом и которые удержали понятие о суверенитете, как о независимой власти государства, были вынуждены признать, или что федеральное государство не имеет суверенитета и не является настоящим государством, или что государства-члены не представ-

вывод, что глава субъекта Федерации не является главой государства. Этот вывод является принципиально важным для дефинирования позиций правомерности издания регионального закона субъектом Федерации. Поскольку Конституционный Суд России в Постановлениях от 1 февраля 1996 года № 3-П “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области”; от 18 января 1996 года № 2-П “По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края”¹² признал “положения пункта “в” части второй статьи 55 и части четвертой статьи 81 Устава – Основного Закона Читинской области постольку, поскольку они не предусматривают подписание законов области Главой Администрации, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 5 (часть 3) и 10” (Постановление № 3-П) и “не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статье 10, следую-

ляют государства, потому что не обладают суверенитетом” (Дюги Л. Конституционное право. Общая теория государства, М., 1908. С. 190). Сейчас схожую точку зрения занимают современные ученые, указывающие на то, что если “следовать формальной логике этой части Конституции (речь идет о ч. 2 ст. 5. – Т. Р.), это означает, что либо территории республик не входят в состав Российской Федерации, либо сама Федерация не суверенное государство, а конфедеративный союз суверенных республик-государств” (Дмитриев Ю., Осипян С. Конституционные основы суверенитета в Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 38). С учетом вышесказанного нам видится неправильной позиция, заятая профессором Б.С. Крыловым, который указывает: “Каждый субъект Российской Федерации, как бы он себя не называл – республика, край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ, – не может быть ни чем иным, кроме как правовым государством с республиканской формой правления” (Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 9). См. также по этой проблеме: Хышиктуев О. Конституционно-правовой статус республики в составе Российской Федерации (на примере Республики Бурятия): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1996.

¹² Российская газета. 1996. 1 февр.

щие нормы Устава (Основного Закона) Алтайского края: абзац 2 части четвертой статьи 71 в части, предусматривающей полномочие председателя Законодательного Собрания подписывать законы края" (Постановление № 2-П). Необходимо отметить, что в указанных статьях федеральной Конституции не сказано абсолютно ничего о процедуре издания законов. Нам кажется более обоснованным и мотивированным мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука, высказанное им по данным проблемам, ставшим предметом разбирательства в Суде¹³. Не повторяя доводы, высказанные профессором Н.В. Витруком, автор считает со своей стороны необходимым отметить ряд весьма принципиальных моментов.

Механически перенося процедуру издания федеральных законов на региональный уровень, Конституционный Суд Российской Федерации допускает правовую некорректность. Например, в праве президентского вето и промульгации законов федеральному Конституционному Суду видится "существенный элемент законотворческой процедуры, обеспечивающий разделение властей, как гарантию от возможных ошибок. В результате закон, принятый органом законодательной власти, обретает силу правового акта единой государственной власти" (Постановление № 2-П). Но ведь согласно ст. 10 Конституции России "государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную". О российском Президенте в данной норме не упоминается (хотя ст. 11 федеральной Конституции

¹³ См. подробнее: Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Российская газета. 1996. 1 февраля; Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации Н.В. Витрука по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Читинской области // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 7. Ст. 700.

указывает, что Президент России является одним из четырех субъектов, осуществляющих государственную власть в России). Также непонятно, как может закон, принятый представительным органом власти и обнародованный федеральным Президентом, обрести "силу правового акта единой государственной власти", если в его издании не принимают участия органы исполнительной и судебной власти¹⁴. Даже если принять как истинные вышеупомянутые доводы Конституционного Суда России, все же неправомерно проводить аналогию между Главами администраций Алтайского края и Читинской области и Президентом России. Их институциональное и функциональное положение ближе (безусловно, с некоторыми оговорками), если сравнивать систему власти регионов и Федерации, к положению Председателя федерального Правительства. Нам кажется, что как раз наделение глав субъектов Федерации компетенцией промульгации законов создает перекос в системе региональной власти. Исполнительная власть оказывается наделена гораздо большими полномочиями в осуществлении регионального законотворчества. По сути, она может блокировать прохождение наиболее социально важных законопроектов, а если дело касается принятия региональных законов, предусматривающих расходование финансовых средств (не оговоренных в бюджете), то без финансово-экономического заключения исполнительного органа его вообще невозможно принять. И дело даже не в том, как считает И.В. Гранкин, что "главы администрации, ставя свою подпись под законом ...

¹⁴ Мы не рассматриваем те ситуации, когда данные власти выступают субъектами законодательной инициативы либо законопроект предусматривает дополнительные финансовые расходы и федеральному Правительству нужно давать на такой законопроект финансовое заключение.

присваивают себе лавры чужого труда”¹⁵, а в том, как указывает Г.Т. Чернобель, что “подписи законодательных актов главами администраций отдают давней средневековой традицией княжеского властвования”¹⁶. Ибо, как уже отмечается некоторыми учеными, региональная исполнительная власть принимает черты “супервласти”¹⁷. К чему приводит на практике такое “супервластвование”, мы постараемся рассмотреть на страницах других работ. Нам представляется более логичным и правомерным, если бы правом промюльгации законов, принятых представительным органом субъекта Федерации, был наделен глава законодательной власти региона. При таком механизме реализации законотворчества региональная законодательная власть несла бы полную ответственность за качество своей работы, а это избавило бы глав субъектов Федерации от того двусмысленного положения, при котором они обязаны промюльгировать региональные законы, заведомо вступающие в противоречие с положениями актов высшей юридической силы. Тем более разумным являлось бы предоставление полной свободы выбора регионам при выработке механизма осуществления регионального правтворчества, ибо затем можно было бы наиболее успешно выявить ту самую эффективную модель

¹⁵ Гранкин И. Законодательные органы власти субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 98.

¹⁶ См.: Чернобель Г. Противоречия и пробелы в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Проблемы их преодоления // Закон: создание и толкование. М., 1998. С. 134.

¹⁷ См. подробнее: Боброва Н. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1995. № 11. С. 43-48. См. также по данной проблеме, имеющей не только правовое измерение: Вишневатский Б. Губернаторская власть хуже царской? // Независимая газета. 1999. 6 мая; Рабинович И., Фуфаев С. Хозяин (штрихи к политическому портрету Муртазы Рахимова) // Pro et Contra. Т. 2. № 2.

осуществления данной региональной компетенции и нормативно закрепить ее на федеральном уровне. Неправомерно навязывать регионам отдельные элементы властных институтов, не отстроив (и даже, как показывает практика, имея о ней весьма смутное представление) модель механизма региональной власти. В субъектах Федерации есть весьма интересные наработки по указанной проблеме, и было бы непозволительной роскошью не воспользоваться ими на федеральном уровне при дальнейшем урегулировании и регламентации обозначенных нами вопросов. Наиболее интересное исследование темы издания региональных законов, по нашему мнению, провела кандидат юридических наук А.И. Абрамова¹⁸. Прочтя ее работу, можно понять, что региональная власть в проблеме издания законов на уровне субъектов Федерации, устанавливая “неконституционные” (по мнению федерального Конституционного Суда) механизмы правореализации данной компетенции, демонстрирует не свою “самость”, но стремление преодолеть те перекосы, которые существуют в федеральной схеме издания законов, и обеспечить действительное выражение воли единой региональной власти в изданном законе субъекта Федерации.

Бесспорно, каков бы ни был возможный механизм издания законов и иных правовых актов на региональном уровне, они по-прежнему должны соответствовать требованиям актов высшей юридической силы. Президент Российской Федерации в своем Указе от 22 октября 1993 года № 1723 “Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации”¹⁹, в абз. 2 п. 4 закрепил, что “принимает-

¹⁸ См. подробнее: Промульгация нормативных актов главой исполнительной власти // Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 140-143.

¹⁹ Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. Ст. 4089.

мые по вопросам совместного ведения правовые (законодательные) акты края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа не могут противоречить федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Совета Министров – Правительства Российской Федерации. В случае их противоречия федеральным законам, указам Президента Российской Федерации, постановлениям Совета Министров – Правительства Российской Федерации действует федеральное законодательство”. Так, федеральный Президент представлял себе иерархию правовых актов в Российской Федерации²⁰. Разработчики данного Указа поторопились с наделением региональных представительных органов законодательной компетенцией, ведь до принятия новой Конституции России, которая превращала представительные органы регионов в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, оставалось почти два месяца²¹. Важнейшее требование, предъявляемое Конституцией Российской Федерации к правовым актам, издаваемым в субъектах Федерации, и изложенное в ч. 5 ст. 76, отличается от президентского видения и гласит, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не

²⁰ Характерно, что в Указе вновь обходится стороной республика - центральная власть сама провоцирует правовую двусмысленность в российских федеративных отношениях.

²¹ Об особенностях таких функционально-правовых трансформаций см.: Дышкова М. Кабардино-Балкарская Республика: от системы Советов к современному парламентаризму // Государство и право. 1999. № 4. О компетенции региональных представительных органов до 1993 года см.: Жиров В. Правовое положение и организация работы областного Совета депутатов трудящихся автономной области: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1974; Колошин Е. Новое законодательство о краевых, областных Советах // Правоведение. 1981. № 4; Принципы организации, компетенция и формы деятельности областных Советов // Советское государство и право. 1977. № 9.

могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон. В ч. 6 данной статьи содержится оговорка, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по вопросам ведения субъекта, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. И вот здесь возникает вопрос, как соотносится ч. 6 ст. 76 с ч. 2 ст. 4 этой же Конституции, которая закрепляет, что “федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации”. Может показаться, что в ч. 6 ст. 76 конкретизируются положения ч. 2 ст. 4. Но это не так, ст. 4 является составной частью Главы 1 федеральной Конституции – “Основы конституционного строя”, а согласно ч. 2 ст. 16 Конституции России “никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя Российской Федерации”. Очевидно, что ч. 6 ст. 76 федеральной Конституции вступает в противоречие с основами конституционного строя России. На практике, на наш взгляд, в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения России и субъектов Федерации, должен действовать федеральный закон²².

²² Иной точки зрения на данную проблему придерживался профессор В.В. Ключков: “С точки зрения иерархичности федеральный закон по своей юридической силе выше закона субъекта Федерации, который не может ему противоречить; в случае противоречия между ними действует федеральный закон. Это положение не распространяется на случаи, когда федеральный закон принят вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и ее субъектов, то есть антиконституционно вторгается в сферу собственного правового регулирования субъекта Федерации. При таком противоречии между законами федеральным и субъекта Федерации действует

В самой ст. 76 Конституции Российской Федерации содержится внутреннее противоречие. В ч. 1 закрепляется, что по предметам ведения Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, ч. 5 указывает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по вопросам ведения Федерации и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в России, действует федеральный закон. Исходя из логики норм данной статьи, возникает следующее умозаключение: если регион издаст закон, например, "О судеустройстве" (факты принятия таких законов у нас имеются) и положения данного закона не будут противоречить федеральным законам, то действие такого закона на территории региона, принявшего его, будет допустимо²³. Но тогда не-

последний. Но - не в связи с его верховенством над федеральным законом, а потому, что федеральный закон изначально не имеет юридической силы как принятый вне пределов компетенции Российской Федерации. В данном случае речь идет не о иерархии законов, а о нарушении порядка принятия федерального закона (ст. ст. 5, 72, 73, 76)" (Клочков В. О конституционной законности // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 8).

²³ "Соотнесение законов о прокуратуре РФ и РБ в первую очередь вызывает закономерный вопрос о легитимности Закона РБ "О прокуратуре РБ", о действительности этого Закона при наличии аналогичного общероссийского Закона. Итак, легитимен ли Закон РБ "О прокуратуре"? Да, поскольку право субъекта федерации на принятие законов и иных нормативных актов прямо закреплено п. 4 ст. 76 Конституции РФ. Верховный Совет РБ как высший законодательный орган РБ, даже при наличии аналогичного российского закона, был правомочен принять этот Закон, согласно ст. 76 Конституции РФ" (Зинуров Р. О проблеме соотношения законов о прокуратуре Российской Федерации и Республики Башкортостан // Вопросы теории управления в органах прокуратуры. М., 1997. С. 77). Абсурдность такого предположения даже не нуждается в раскрытии. Помощник прокурора Республики Башкортостан по особым поручениям (sic) Р.Н. Зи-

понятно, как такая ситуация согласуется с нормами п. "о" ст. 71 федеральной Конституции, закрепившей судеустройство в ведении Российской Федерации. По нашему разумению, недопустимо издание каких бы то ни было нормативных правовых актов (даже не противоречащих федеральным законам), на уровне регионов вторгающихся в ведение Федерации; издание таких законов должно расцениваться как прямое нарушение ст. 71 Конституции России²⁴.

Хотя исследование противоречий в федеральной Конституции²⁵ не является темой данной работы, автор считает необ-

пуров в обоснование своей антиправовой позиции производит подмену понятий, если не сказать подлог.

²⁴ Р.Н. Зинуров отмечает следующее: "... возникает вопрос о юридическом статусе вполне легитимного Закона "О прокуратуре РБ", противоречащего аналогичному российскому Закону, который согласно п. 5 ст. 76 Конституции РФ обладает в этом случае правом верховенства: "В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон". Как нам представляется, верховенство закона отнюдь не отменяет само существование другого, противоречащего ему закона, не делает его автоматически нелегитимным. Напротив, закрепление в Приложении к Федеративному Договору от 31 марта 1992 г. нормы о самостоятельной системе органов прокуратуры РБ придало легитимность и ст. 143 Конституции РБ, противоречащей ст. 129 Конституции РФ" (Зинуров Р. Указ. соч. С. 77). По нашему мнению, если прокурор Республики Башкортостан и в дальнейшем будет пользоваться услугами такого "помощника", то не останется никаких надежд на оздоровление весьма плачевного состояния законности в этой российской республике.

²⁵ Данная проблема подвергается сейчас достаточно детальному исследованию, см., например: Белкин А. Текстуально-правовые конфликты в Конституции Российской Федерации 1993 года и проблемы их преодоления // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998; Бланкенгаль А. Пробелы в Конституции Российской Федерации и возможности ее совершенствования // Там же; Гаджиев Г. К вопросу о пробелах в Конституции // Там же; Захаров А. К проблеме совершенствования российской Конституции 1993 года // Там же; Лысенко В. Развитие Федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // Государство и право. 1997. № 8.

ходимым остановиться еще на одном конституционном положении. Ст. 72 российской Конституции (п. "а" ч. 1) предусматривает, что в совместном ведении России и субъектов Федерации находится обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов автономной области, автономных округов, городов федерального значения, краев и областей Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Как видим, если совместное обеспечение конституционности и законности распространяется на все нормативные правовые акты автономной области, автономных округов, городов федерального значения, краев и областей, то в отношении республик – субъектов Федерации такое обеспечение ограничивается республиканскими конституциями и законами. И непонятно, как положение п. "а" ч. 1 ст. 72 согласуется с п. "а" ст. 71 той же Конституции, которая закрепляет в ведении Российской Федерации контроль за соблюдением Конституции России и федеральных законов. Но самым, на наш взгляд, существенным недочетом федеральной Конституции является отсутствие иерархии правовых актов в России. Это порождает споры о том, какие акты имеют высшую юридическую силу. В российской Конституции закрепляется, что акты Президента России обязательны для исполнения на всей территории Российской Федерации (ч. 2 ст. 90), а акты федерального Правительства обязательны к исполнению в Российской Федерации (ч. 2 ст. 115). Российская Федерация состоит из автономной области, автономных округов, городов федерального значения, краев, областей и республик (ч. 1 ст. 5 российской Конституции). Следовательно, акты Правительства России обязательны к исполнению на территории всех субъектов Федерации, равно как и акты федерального Президента. Правовой режим исполнения

предполагает такой алгоритм действия, когда все юридические движения правоприменителя должны соответствовать предписаниям актов, во исполнение которых начато данное действие. На практике может возникнуть такая ситуация, когда правоприменитель окажется перед выбором: какими нормами руководствоваться при совершении каких-либо юридически значимых действий – нормами актов федеральных Президента и Правительства либо предписаниями региональных актов. На наш взгляд, правоприменитель должен руководствоваться федеральными нормами, ибо если их исполнение обязательно на территории всей Федерации, а действие региональных норм ограничено территорией данного субъекта Федерации, то использование последних привело бы к возникновению дискриминации (неважно, позитивной либо негативной) граждан на основании их места жительства и это нарушало бы не только единство правового пространства Федерации, но и положения ч. 2 ст. 19 Конституции России. Во избежание таких возможных негативных последствий представительная власть региона при выработке решения по тому или иному проекту принимаемого акта должна, безусловно, проверять соответствие таких проектов не только Конституции России, федеральным законам, но и актам федеральных Президента и Правительства, а также нормам регионального законодательства. То есть правовые акты регионов, издаваемые законодательной властью субъекта Федерации, должны соответствовать не только Конституции России и федеральным законам, но и актам федеральных Президента и Правительства (с учетом только тех правовых позиций, что в этих актах нет противоречия федеральной Конституции и федеральным законам).

Критерий оценки законности правового акта имеет важнейшее значение при осуществлении прокурорского надзора за

соответствием законам правовых актов, изданных законодательным органом власти субъекта Федерации. При разрешении данного вопроса теория, практика и сам федеральный законодатель создают немало правовых коллизий. Исторически в момент учреждения прокуратуры как самостоятельного властного института российского государства было сразу определено, какими критериями пользуется прокурор при оценке правомерности действий поднадзорного объекта; в первой четверти XVIII века генерал-прокурор на основании гл. II Регламента Адмиралтейств-коллегии и Инструкции обер-прокурору Святейшего Синода обязан был “накрепко смотреть, дабы Сенат в своем звании праведно и нелицемерно поступал”²⁶. Сейчас требования, предъявляемые прокурорами к участникам прокурорско-надзорных отношений, безусловно, изменились и имеют строго юридический аспект.

Абз. 1 п. 2 ст.1 и п. 1 ст. 21 Закона о прокуратуре определяет, за соответствием какому виду актов следит прокуратура при осуществлении надзора за законностью правовых актов субъектов Федерации, и прямо называет его – закон. На наш взгляд, очевидно, что федеральный законодатель под термином “закон” понимает особый вид нормативного правового акта; не лишним обоснованием данному предположению могут быть те дополнения и поправки, которые внесла Государственная Дума России в Закон о прокуратуре²⁷, в частности в ст. 21: “предметом надзора являются: соблюдение Конституции Российской Федерации и исполнение законов, действующих на территории Российской Федерации ... представительными (законодательными)... органами государственной власти субъек-

²⁶ См.: Российское законодательство X-XX веков. М., 1986. Т. 4.: Законодательство периода становления абсолютизма. С. 197.

²⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 7. Ст. 878.

тов Российской Федерации ... соответствие законам правовых актов, издаваемых органами... указанными в настоящем пункте". Как видим, федеральный законодатель специально оговорил в поправках Конституцию Российской Федерации как особый вид закона – Основной Закон, но при этом ничего не добавил и не стал расширять понятие "соответствие законам". В то же время в ст. 22 "Прокурорский надзор" Закона Российской Федерации "О федеральных органах правительственной связи и информации"²⁸ содержится положение о надзоре "за исполнением законов Российской Федерации органами правительственной связи и информации" Генеральным прокурором Российской Федерации и подчиненными ему прокурорами, а в ст. 25 "Прокурорский надзор" Федерального закона "О внешней разведке"²⁹ предусмотрено, что "надзор за исполнением органами внешней разведки Российской Федерации федеральных законов осуществляют Генеральный прокурор Российской Федерации и уполномоченные им прокуроры". Можно видеть, что в этих нормах федеральный законодатель специально оговорил, за исполнением каких законов надзирает прокурор – законов Российской Федерации федерального уровня (федеральных конституционных и федеральных законов). Из вышесказанного автор делает вывод, что прокуратура при определении законности правового акта законодательного органа субъекта Федерации пользуется не только нормами федеральных зако-

²⁸ Ведомости Съезда Народных депутатов и Верховного Совета Российской Федерации. 1993. № 12. Ст. 423. Принципиально важно то, что данный Закон издан до принятия в декабре 1993 года федеральной Конституции, российский законодатель, безусловно, тогда понимал уровень законов России как федеральный. Ныне институт законов России необходимо понимать как совокупность всех действующих законов на территории Федерации (см. также: Умнова И. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 110).

²⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 143.

пов, но и нормами региональных законов. Правильность нашей позиции в дефинировании термина “закон” в прокурорском надзоре подтверждается также выводами других исследователей. Так, например, О.П. Темушкин считает, что “прокурор осуществляет надзор за исполнением всех (слово “всех” в статье специально выделено. – Т.Р.) законов, действующих на территории России. И это особенно важно, когда в стране резко увеличилось количество субъектов законотворчества”³⁰.

В корне неправы те авторы, которые указывают, что при осуществлении надзора прокуроры “вскрывают многочисленные нарушения законов, указов Президента, постановлений правительства”³¹. Констатация факта отчасти, может быть, и верная, хотя автор данной работы при изучении документов прокурорского надзора крайне редко сталкивался с тем, чтобы прокуроры при выявлении нарушений в том или ином правовом акте законодательного органа субъекта Российской Федерации и дальнейшем реагировании на такой акт мотивировали свою позицию указами Президента России³², и только один раз

³⁰ Темушкин О. Проблемы прокурорского надзора на современном этапе // Проблемы совершенствования прокурорского надзора. М., 1997. С. 46. Аналогичную позицию высказывали и другие авторы, см., например: Шумилов А. Прокурорский надзор - театральная декорация на сцене деятельности наших спецслужб? // Российская юстиция. 1995. № 3.

³¹ См.: Российская прокуратура сегодня М., 1994. С. 21. Но уже в заключении к данному труду Ю.И. Скуратов, указывает, что “в предмет деятельности прокуратуры должен войти (то есть еще не входит. - Т.Р.) постоянный надзор за исполнением наряду с законами и Указов Президента”.

³² Мы считаем недопустимыми высказывания тех исследователей, которые находят указы Президента России, “имеющие силу закона” (см.: О перспективах прокуратуры России // Российская прокуратура сегодня. М., 1994. С. 52; Скуратов Ю., Шинд В. Конституционные основы места прокуратуры в государственном механизме Российской Федерации // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 22). Такая позиция является неверной, мотивация нашей позиции достаточно полно

встретил, что региональный правовой акт опротестовывался прокурором в связи с несоответствием его постановлению федерального Правительства.

Обоснованность нашей позиции в трактовке понятия “закон” в прокурорском надзоре подтверждается “Предложениями о дополнениях и изменениях законодательства, связанных с развитием правового статуса российской прокуратуры”, разработанными учеными из НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации. Так, в предложениях о поправках к Закону о прокуратуре разработчики предлагают “дополнить надзор за исполнением законов надзором за исполнением указов Президента общенормативного характера”³³. Как видим, сотрудники НИИ обоснованно разделяют понятия “указы Президента России” и “закон”. Мы считаем это еще одним подтверждением того, что федеральный законодатель дефинирует закон как специальный вид правового акта, но отнюдь не совокупность действующих нормативных правовых актов, как это пытаются представить некоторые авторы³⁴. Безусловно, во избежание таких правовых

отражена на страницах данной работы. Одновременно мы отмечаем, что не во всех бывших союзных республиках закон воспринимается как продукт властной деятельности законодательного органа. Так, Р.Т. Окушева выделяет не соответствующую традиционной классификацию законов в Республике Казахстан. Р.Т. Окушева мотивированно обособляет среди законов Республики Казахстан: Закон Президента Республики Казахстан, Закон Правительства Республики Казахстан (то есть тех властных институтов, которые не являются законодательными органами) (см. подробнее: Окушева Р. Проблема соотношения законов в Республике Казахстан // Государство и право. 1999. № 2).

³³ Проблемы развития правового статуса Российской прокуратуры (в условиях переходного периода). М., 1998. С. 74. Не разделяя в целом позицию авторов “Предложений...”, считаем необходимым привести ее для подтверждения правильности наших научных выводов.

³⁴ Так, в конце 1970-х годов А.Д. Березон высказал мнение о том, что “согласно традиции, установившейся в теории и практике прокурорского надзора, термин “закон”

двусмысленностей было бы правильным, если бы Закон о прокуратуре содержал более ясную и четкую терминологию.

Например, в 1955 году в ч. 1 ст. 10 “Положения о прокурорском надзоре в СССР” очень четко перечислялось, в соответствии с какими нормативными правовыми актами прокуратура определяет законность актов, изданных поднадзорными объектами, – это Конституция и законы СССР, Конституция и законы союзных и автономных республик, постановления Совета Министров СССР, Советов Министров союзных и автономных республик. Далее в Положении упоминался только закон, здесь мы берем на себя смелость утверждать, что законодатель, в лице Президиума Верховного Совета СССР, под термином “закон” понимал всю совокупность правовых актов, именованных в ч. 1 ст. 10 Положения.

Интересной, по нашему мнению, может служить трактовка некоторыми учеными термина “закон”, упоминаемого в Законе СССР “О прокуратуре СССР”. Так, А.Р. Михайленко замечал: “Например, в п. 1 ст. 29 Закона о прокуратуре СССР прокурору предписано “проверять не реже одного раза в месяц исполнение требований закона о приеме, регистрации и разрешении заявлений и сообщений о совершенных или готовящихся преступлениях”. Но дело в том, что такого закона нет, законода-

применяется для обозначения общеобязательных правил, содержащихся не только в законах, но и указах Президиумов Верховного Совета СССР, союзных и автономных республик и постановлениях Советов Министров СССР, союзных и автономных республик”. Также А.Д. Берензон указал на то, что о возможности применения термина “закон” в собирательном смысле высказывались в своих работах В.В. Лазарева, А.Ф. Шебанова и другие авторы (см.: Берензон А. Основные направления совершенствования общего надзора советской прокуратуры: Автореф. дис. ... д-ра. юрид. наук. М., 1996. С. 3).

тель его не принимал”³⁵. В упомянутой норме, на наш взгляд, союзный законодатель употребляет термин “закон” не в строго формальном смысле, но скорее как совокупность нормативных правовых актов, регулирующих обозначенный круг социальных отношений.

Прокуроры субъектов Федерации, конечно, выявляют несоответствия региональных правовых актов актам Президента и Правительства России. Мы считаем, что региональные акты должны быть приведены в должное правовое состояние, но прокурор в случае обнаружения такого противоречия некомпетентен направлять акты реагирования, предусмотренные Законом о прокуратуре, законодательному органу, допустившему такое нарушение.

Здесь мы считаем возможным сделать небольшое отступление от темы нашего исследования и рассмотреть вопрос оценки правомерности Указа Президента Ингушетии, которым вводится разрешение на многоженство на территории Республики Ингушетия. По нашему мнению, такой Указ вступает в противоречие с ч. ч. 2 и 3 ст. 19 Конституции России. Но, например, начальник международно-правового управления Генеральной прокуратуры России И.М. Костоев, оценивая вышеупомянутый Указ, сказал следующее: “... с точки зрения законодательства указ о многоженстве не вступает с ним в противоречие. В новом Уголовном кодексе Российской Федерации нет статьи за многоженство, и формально Руслан не нарушил федеральных законов”³⁶. Если мерить все региональное правотворчество мерками уголовного закона, то действительно редкие акты вступают с ним в противоречие. Но печально другое, что столь

³⁵ Михайленко А. О пределах прокурорского надзора по обеспечению законности // Научная информация по вопросам борьбы с преступностью № 118. М., 1989. С. 5.

³⁶ Шаг вперед или два шага назад? // Московские новости. 1999. № 28. С. 3.

высокопоставленное должностное лицо Генеральной прокуратуры России знает о существовании только Уголовного кодекса Российской Федерации и почему-то не помнит о существовании российской Конституции и других законодательных актов. Гораздо более высокую правовую сознательность продемонстрировала безымянная читательница газеты "Московские новости". По ее мнению, "вопрос опять же не в том, морально или нет иметь четырех жен, а в том, что Аушев пошел не против русских и православия, а против принятого всеми народами РФ Федерального законодательства". (Victoria, Vicsunchik@yahoo.com)³⁷.

В юридической литературе рассматривалась система критериев, с помощью которой можно оценить законность того или иного правового акта³⁸. Наиболее адекватно данные критерии были выявлены, проанализированы и систематизированы доктором юридических наук, профессором Ю. А. Тихомировым³⁹. На основе данных критериев можно обобщить те нару-

³⁷ См.: Овчинников И. Встречают по одежке // Московские новости. 1999. № 29. С. 4.

³⁸ Прокурорская система в данном вопросе обращается за помощью к научным структурам. В Протоколе совместного совещания руководителей работников Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации "О реагировании Генеральной прокуратуры Российской Федерации на незаконные правовые акты субъектов Российской Федерации", подписанном 24 декабря 1998 года первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайкой и заместителем Министра юстиции Российской Федерации С. Н. Ивановым, отмечается: "... просить Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре Российской Федерации разработать методологию оценки законности нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации".

³⁹ См. подробнее: Тихомиров Ю. Критерии законности правовых актов // Право и экономика. 1997. № 19-20.

шения законности, которые встречаются в правовых актах, издаваемых законодательным органом субъекта Федерации. Мы подразделяем такие нарушения на процедурные и содержательные. К процедурным нарушениям можно отнести: неправильное прохождение процедуры подготовки акта к принятию (например, неполучение заключения органов исполнительной власти региона на законопроект, предусматривающий дополнительные финансовые расходы, не заложенные в региональном бюджете); не соответствующую регламенту⁴⁰ процедуру принятия документа (отсутствие кворума либо принятие акта неквалифицированным большинством, когда прямо предусмотрено обратное); промульгацию закона некомпетентным на то лицом (например, подписание закона заместителем Главы субъекта Федерации).

К содержательным нарушениям можно отнести: несоответствие содержания акта компетенции законодательного органа региона, его принявшего⁴¹; несоответствие содержания акта правовым актам высшей юридической силы (другие авторы относят сюда неправильное использование понятий и терминов); превышение дозволенной степени самостоятельности конкретизирующих и дополнительных норм⁴².

Используя такую систему критериев, работникам прокуратуры достаточно просто оценить, соответствует или не соот-

⁴⁰ Либо иному акту, на основе которого регулируется процесс принятия регионального акта.

⁴¹ Проблема компетенции законодательных органов подвергалась исследованию еще во времена существования Союза ССР (см., например: Сильченко Н. Границы деятельности законодателя // Советское государство и право. 1991. № 8). О проблемах прокурорского реагирования в таких случаях см.: Беркович Е. Нормативные акты принимаются некомпетентными органами // Законность. 1994. № 1.

⁴² См.: Парчевский В., Туманова Л. Заявления прокурора в суде о законности правовых актов // Законность. 1998. № 7. С. 33-34.

ветствует существующим правовым предписаниям акт, вновь принятый законодателями региона⁴³. При осуществлении проверки прокурорские работники не должны забывать о таких ситуациях, когда федеральный закон содержит в себе противоречия Конституции России, как правильно указывает доктор юридических наук А.А. Белкин: "... нельзя не видеть, что соответствие подзаконного акта закону еще не означает его автоматического соответствия Конституции и освобождает от оценки на предмет конституционности"⁴⁴.

⁴³ В конце 1940-х годов отдельные авторы отмечали: "При проверке законности актов органов власти и управления должны быть выяснены следующие вопросы: правомочен ли данный орган или данное лицо издавать данный акт по данному вопросу; соответствуют ли правила, установленные данным актом, или разрешение какого-либо вопроса в акте действующему законодательству, постановлениям правительства; законны ли виды и размеры ответственности, к которым привлекаются те или иные лица, согласно данному акту; соблюден ли специальный порядок издания и опубликования данного акта, если такой порядок установлен законом" (Фрид Р. Как работать над протестом в порядке общего надзора // Социалистическая законность. 1949. № 2. С. 43). См. также: Кузнецов В. Критерии проверки прокуратурой правовых актов // Социалистическая законность. 1970. № 3. Профессор А.А. Белкин отмечает, что "...оценка нормативно-правовых актов в плане соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству является обычно более трудным делом, чем анализ законности правоприменительных актов. Отсюда вывод: "общий" надзор прокуратуры требует повышения интеллектуального потенциала, умения решать нетипичные проблемы, более тщательно взвешивать возможную реакцию на оспаривание правовых актов, а следовательно, сопровождать оспаривание квалифицированными консультациями, заботой о разъяснительной работе" (Белкин А. Актуальные вопросы работы прокуроров по надзору за законностью правовых актов в субъектах Российской Федерации // Прокурорский надзор за исполнением законов: Прошлое и настоящее. М., 1998. С. 34).

⁴⁴ Белкин А. Вопросы конституционности в деятельности прокуратуры // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1997. С. 33. Нужно помнить о том, что проблема законности регионального правотворчества зародилась еще во времена существования Союза ССР (см.: Барабашев Г. "Война законов": юридический аспект //

Необходимо также учитывать те ситуации, когда законодатели в нарушение действующих актов самостоятельно продлевают срок своих полномочий. В таких случаях прокурор должен добиваться отмены не только такого решения, на основе которого незаконно продлены полномочия законодательного органа субъекта Федерации, но и если вдруг не удалось по каким-либо причинам предотвратить продление сроков деятельности такого органа, то нужно добиваться роспуска (прекращения деятельности) нелегитимного органа и формирования органа народного представительства региона на законной основе⁴⁵. Все документы (неважно, содержатся в них или нет не-

Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11, Право. 1992. № 3), и тогда центральная власть не смогла противостоять этой опаснейшей тенденции.

⁴⁵ Вообще проблема легитимности и легальности власти носит достаточно сложный и весьма спорный характер. В российской правовой науке высказаны достаточно интересные суждения по данной очень важной проблеме (см.: Чиркин В. Легализация и легитимация государственной власти // Государство и право. 1995. № 8). Проблема законности формирования региональной представительной власти является значимой при разрешении отмеченных нами вопросов и несколько лет уже разрабатывается российскими учеными (см.: Матейкович М. Проблемы правового регулирования выборов в законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1998. № 7; Крылов Б. Модельные законы о выборах в субъектах РФ // Журнал российского права. 1998. № 7). Интересную информацию по данной проблеме приводит "Независимая газета": "... Московская городская Дума не имела права продлевать свои полномочия в 1995 году. Но дело начинает играть иными гранями, если вспомнить о том, что Московская городская Дума вообще никогда не была избрана. Если не ошибаюсь, состоявшиеся 12 декабря 1993 года выборы в 30 округах из 35 должны были быть признаны недействительными, ибо число проголосовавших "против всех" превысило число голосов, поданных за кандидатов, которых и объявили избранными... Но это еще не все. Изменение порядка выборов депутатов Мосгордумы было произведено Ю.М. Лужковым во ущемление величия государя. Таким образом, мэр Москвы бросил вызов "диктату" федерального Центра раньше, чем слишком даже прославленный Дудаев. И одержал еще более блистательную победу, ибо федеральный Центр не посмел даже заметить самоуправство московского мэра...

соответствия актам высшей юридической силы), принятые таким органом, являются нелегитимными, о чем до сведения правоприменителей должно быть доведено прокурором. Нельзя допустить, чтобы акты таких коллективов подлежали применению в том или ином регионе.

Анализируя характер допускаемых нарушений при осуществлении регионального правотворчества, необходимо осознавать то, что незаконность правовых актов порождается какими-то причинами⁴⁶. Исследование таких причин поможет выработать наиболее правильный подход в профилактике регионального правотворчества и будет способствовать выявлению в дальнейшем верных путей преодоления издания незаконных актов законодателями регионов. Причины, порождающие незаконные правовые акты, могут носить как субъективный, так и объективный характер⁴⁷. К причинам объективного характера

Никогда не верил назидательным истинам, однако ж убедился: беззаконие действительно всегда порождает новое беззаконие. Москва – не исключение из этого правила” (Калинин А. Законна ли Мосгордума? // Независимая газета. 1999. 20 марта). Мы в данной работе не исследуем проблемы конституционности и законности органов законодательной власти субъектов Федерации, мы презюмируем, что они сформированы согласно требованиям Закона.

⁴⁶ Согласно исследованию, проведенному в конце 1970-х годов В.И. Ремневым, наиболее типичными причинами издания незаконных актов являются: игнорирование закона (31 %), карьеризм, соображения личного характера (24 %), беспринципность (11 %) и незнание закона (12 %) (см.: Ремнев В. Социалистическая законность в государственном управлении. М., 1979. С. 27). См. также: Мелкумов В. Основные методы выявления нарушений законов и причин, их порождающих, в процессе общенадзорной деятельности прокуратуры. Душанбе, 1962.

⁴⁷ См.: Парчевский В., Туманова Л. Указ. соч. С. 34. В конце 1970-х годов отдельными авторами разрабатывалась идентичная тема: “Каковы же причины принятия решений, не соответствующих закону? Это прежде всего недостаточная юридическая осведомленность работников исполнительных комитетов местных Советов, имеющих непосредственное отношение к составлению и принятию решений. Юрисконсульты в

мы относим: рассогласованность актов на федеральном уровне, внутренние противоречия (показано нами на примере Конституции России) в этих документах, то есть несовершенство федеральных правовых актов; заключение в 1992 году Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между Федеральными органами государственной власти России и органами власти субъектов Федерации⁴⁸ и продолжающая порочная практика заключения подобных договоров⁴⁹; отсутствие

нижнем и среднем звене местных Советов мало... Порой несоответствие формулировок в решениях закону — результат недостаточной внимательности при составлении проектов решений. Некоторые работники, полагаясь на свою память и знания, не сверяют проекты решений с законодательством” (Куликов Г. Надзор за законностью решений исполкомов местных Советов // Социалистическая законность. 1979. № 1. С. 34).

⁴⁸ См. о проблемах Федеративного договора: Михалева Н. Обсуждение проблематики Федеративного договора // Государство и право. 1992. № 9; Поленина С. Федеративные договоры и структура законодательства России // Там же. 1993. № 1; Смирнова Ю. О проблемах реализации федеративного договора // Там же. № 12.

⁴⁹ Хотя еще в 1994 году Постановлением Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 июля 1994 года № 233-1 ГД были утверждены Рекомендации парламентских слушаний “О проблеме соответствия конституций республик, уставов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации” (Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 14. Ст. 1593). Суть этих Рекомендаций состояла в предложении, адресованном федеральным органам государственной власти, отказаться от заключения двусторонних договоров с субъектами Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий, а также о взаимной передаче им части своих полномочий. Необходимо отметить, что в споре о конституционности, правомерности, необходимости вообще заключения таких договоров мы придерживаемся того мнения, что заключение таких договоров ведет к “эрозии” пространства России, крайне отрицательно сказывается в целом на внутривнутриполитической и социальной обстановке в государстве (см. по данной проблеме: Агапов А., Сукало В. Развитие договорных отношений между субъектами Российской Федерации // Федеративное устройство: Реализация Конституции Российской Федерации. М., 1995; Громова О. Разграничение предметов ведения и полномочий — важнейший принцип федеративного устройства России // Правоведение. 1998. № 1; Елисеев Б. Договоры и соглашения между Российской Фе-

четко очерченного круга компетенции субъектов Федерации (нормативное закрепление в ст. 76 Конституции России конституционно-правового принципа остаточной компетенции); недостаточная урегулированность разграничения полномочий регионов и Федерации; сложность правовой природы отношений, на которые направлено юридическое воздействие региональных законодателей.

К причинам субъективного характера можно отнести: низкую либо недостаточную компетентность участников регионального правотворчества⁵⁰; плохо отлаженную работу юридических структур аппаратов региональной законодательной власти⁵¹; поддержку лоббистских устремлений третьих лиц,

дерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем? // Государство и право. 1999. № 4; Михайлов В. Время для сохранения единой федеративной России не упущено // Пробелы в российской Конституции и возможности ее совершенствования. М., 1998; Сыродоев Н. О разграничении полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Правоведение. 1995. № 3).

⁵⁰ Уровень законодательной компетенции региональных руководителей можно проиллюстрировать интервью, данным членом Совета Федерации России Главой администрации Липецкой области (ранее Председатель Липецкого областного Собрания депутатов) О.П. Королевым корреспонденту "Независимой газеты". Так, по мнению О.П. Королева, Совет Федерации России занимается "латанием дыр в законодательстве. В частности, в законе о Генеральной прокуратуре". А на вопрос корреспондента: "Какие законы в первую очередь подвергнутся пересмотру?" - О.П. Королев ответил: "От Совета Федерации мы ... внесем изменения в ... закон о Генеральной прокуратуре" (см. подробнее: Офитова С. На селаторов пытались давить // Независимая газета. 1999. 28 мая).

⁵¹ И.А. Умновым было верно замечено: "Создание нормативных актов, не отвечающих требованиям юридической техники, имеет серьезные правовые последствия. Небрежно составленные проекты ... содержащие в себе противоречия и неточности, не реализуются в полной мере, а порою вообще не могут быть использованы. Для того, чтобы создать совершенный с точки зрения юридической техники документ, требуется

преследующих незаконные интересы⁵²; властно-функциональную конфликтность – противостояние между законодательной и исполнительной властью во многих регионах; личный правовой нигилизм⁵³ и необоснованные амбиции многих региональных законодателей⁵⁴.

По нашему мнению, представляет несомненный интерес то, как сами руководители прокуратур субъектов Федерации оценивают характер причин принятия противоречащих законам региональных правовых актов органами законодательной власти субъектов Федерации. Прокурор Республики Хакасия отмечает: “Опытом законопроектной и законотворческой работы Республика не располагала, не было также ученых – право-

мастерство юриста, его высокая квалификация” (Умнова И. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 107-108).

⁵² Проблема лоббирования интересов в правотворческом процессе еще в достаточной мере не исследована, хотя имеются достаточно интересные параболки по данной теме (см.: Механизм регулирования лоббистской деятельности в современной России (Материалы “круглого стола”) // Государство и право. 1998. № 1; Смирнов В., Зотов С. Лоббизм в России и за рубежом: политико-правовые проблемы // Там же. 1996. № 1).

⁵³ Правовой нигилизм является, по нашему мнению, одной из основных причин появления ущербных правовых актов, проблема преодоления социально-правового нигилизма должна стать предметом детального изучения в российском обществе. См. по указанной теме: Ломовский В. Правовой нигилизм и его преодоление в сфере прокурорского надзора за исполнением законов // Государственно-правовые проблемы обеспечения и защиты прав граждан. Тверь, 1992; Туманов В. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Государство и право. 1993. № 8.

⁵⁴ В начале 1920-х годов отдельные авторы так высказывались по вышеуказанной проблеме: “Местные органы прекрасно осведомлены в нашем законодательстве, и заведывающие главнейшими отделами губисполкома (губфинотдел, ГСНХ и др.) находятся в постоянном и тесном контакте в своей работе с центральными органами, но все же весьма часто тенденция местного творчества взяла бы верх, если бы не бдительный прокурорский глаз, следящий за точным проведением в жизнь велений центра” (Ростовский И. Прокуратура и местные органы // Еженедельник Советской Юстиции. 1923. № 12. С. 272).

ведов. При такой ситуации неизбежны ... ошибки и противоречия Федеральному законодательству”⁵⁵. Аналогичного мнения придерживается прокурор Агинского Бурятского автономного округа, который считает, что “недостаток опыта нормотворчества самих законодателей – депутатов окружной Думы порождает незаконные правовые акты”⁵⁶. По мнению прокурора Магаданской области, основными “причинами нарушений законности в деятельности органов власти области являются недооценка роли юридических служб, низкий уровень законопослушания лиц, наделенных властными полномочиями, превышение компетенции, игнорирование требований федерального законодательства, под предлогом экономической целесообразности”⁵⁷. Прокурор Магаданской области считает: “основными причинами нарушений законности в деятельности органов власти явились превышение компетенции ... игнорирование ... требований федерального законодательства, неурегулированность на федеральном уровне вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации”⁵⁸. По наблюдению прокурора Оренбургской области, “наделенные широкими полномочиями в решении

⁵⁵ Информация по исполнению Приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 42 от 18.07.97 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 14 января 1998 года № 1р. Абакан, 1998. С. 2.

⁵⁶ Информация об исполнении приказа Генерального прокурора Российской Федерации от 18.07.97 № 42 “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации” / от 25 марта 1998 года № 01-01-98. Агинское, 1998. С. 2.

⁵⁷ См.: Информация о работе по надзору за законностью правовых актов администрации области и областной Думы / от 14 января 1998 года № 7/21-1. Магадан, 1998. С. 3.

⁵⁸ См.: Информация о работе по надзору за законностью правовых актов администрации области и областной Думы / от 12 января 1999 года № 7-3. Магадан, 1999. С. 1.

многих вопросов экономического и социального характера органы власти нередко проявляют склонность к решению проблем исходя из соображения целесообразности, порой нарушая действующее законодательство”⁵⁹.

Нами было проведено интервью с начальником отдела по надзору за законностью правовых актов управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры России Т.А. Пахоменко. Из этого интервью нам удалось выяснить, что, по мнению руководящих работников Генеральной прокуратуры России, обстановка осложнена еще и тем, что отдельные договоры и соглашения о разграничении полномочий между “федеральным центром” и субъектами Федерации сегодня противоречат Конституции России, так как наделяют регионы несвойственными им полномочиями и дают возможность ссылаться на них в обоснование своих непомерных амбиций (Ставропольский и Хабаровский края, Ростовская область, республики Башкортостан, Татарстан). Т.А. Пахоменко отметила тот факт, что при изучении положений актов, принятых региональными законодателями, прокуроры отдельных субъектов Федерации, определяя соответствие региональных правовых документов положениям федерального законодательства, допускают серьезные просчеты, а именно необоснованно используют договоры о разграничении полномочий, противоречащие Конституции Российской Федерации⁶⁰. Вместе с тем, по мнению Т.А. Пахоменко, небла-

⁵⁹ Информация о результатах работы по надзору за законностью правовых актов органов государственной власти области / от 10 января 1999 года № 7/1-99. Орелбург, 1999. С. 3.

⁶⁰ По информации, полученной нами в организационно-методическом отделе управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры Российской Федерации, по заключению Министерства юстиции России Закон Алтайского края “О порядке лицензирования деятельности по производ-

гополучная ситуация в региональном правотворчестве во многом сложилась в результате длительного отсутствия федерального конституционного закона, детально регламентирующего порядок разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, что создает условия для произвольного толкования в регионах важнейших конституционных положений.

Автором отмечены факты, когда региональные законодатели принимают правовой акт и он не противоречит на момент его принятия федеральному законодательству. Но затем феде-

ству пищевых продуктов на территории Алтайского края" противоречит п. "о" ст. 71 Конституции России, а также ст. ст. 2, 3 и 49 Гражданского кодекса Российской Федерации. В то же время прокуратура Алтайского края не нашла достаточных оснований для принятия мер прокурорского реагирования на это нарушение. Из информации, поступившей из прокуратуры края в Генеральную прокуратуру России, следует, что согласно п. "ж" ст. 2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Алтайского края лицензирование отдельных видов деятельности на территории края отнесено к совместному ведению. По мнению сотрудников отдела по надзору за законностью правовых актов управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры России, с этим согласиться нельзя. Лицензирование согласно ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации относится к характеристике правоспособности юридического лица и в силу этого является институтом гражданского права, регулирование которого в соответствии с п. "о" ст. 71 Конституции России и п. 1 ст. 3 Гражданского кодекса Российской Федерации отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации. В настоящее время введен в действие Федеральный закон "О лицензировании отдельных видов деятельности". Таким образом, лицензирование деятельности по производству пищевых продуктов противозаконно присвоено краем к собственному ведению. По сведениям, полученным нами в отделе по надзору за законностью правовых актов управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры России, аналогичную позицию занимали по отдельным правовым актам указанной направленности прокуроры Москвы, Хабаровского края, Ростовской области, Республики Татарстан.

ральный законодатель вносит изменения и дополнения в существующие федеральные нормы либо принимает новый федеральный закон, и акт субъекта вступает с ним в противоречие. Прокурор Ивановской области обратил внимание на то, что после "принятия в 1996 году Устава Ивановской области и областных законов ... изменилось федеральное законодательство, в связи с чем отдельные нормы Устава и областных законов вошли в противоречие с Федеральным законом... Следует отметить, что на время принятия Устава и перечисленных областных законов они не содержали противоречий федеральному законодательству"⁶¹. Аналогичную ситуацию отмечает прокурор Республики Хакасия государственный советник юстиции 2 класса А.И. Крутиков: "В связи с развитием Федерального законодательства ряд статей Конституции Республики Хакасия в дальнейшем вошли в противоречие с ним"⁶². Схожее положение мы обнаруживаем в Ярославской области, прокурор которой указывает на то, что "причиной несоответствия закону правового акта является изменение федерального законодательства. На момент принятия решения оно было законным, однако с принятием ФЗ указанный выше областной Закон стал противоречить Федеральному"⁶³.

В иных случаях, по мнению прокуроров субъектов Федерации, в принятии региональными законодателями незаконных

⁶¹ Докладная записка об исполнении приказа № 42 от 18.07.97 "Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации" / от 09 января 1998 года № 7-1/173. Иваново, 1998. С. 2.

⁶² Информация по исполнению приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации № 42 от 18.07.97 года "Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации" / от 21 января 1999 года № 1р. Абакан, 1999. С. 1.

⁶³ См.: Информация о состоянии прокурорского надзора за законностью правовых актов органов власти / от 22 января 1998 года № 7/2-01-98. Ярославль, 1998. С. 5.

правовых актов виновен федеральный законодатель и принятое им несогласованное федеральное законодательство. Так, в Республике Северная Осетия – Алания “доминируют нарушения, допущенные по причине противоречивости и несовершенства федерального законодательства”⁶⁴. С таким мнением трудно не согласиться, автор данной работы обладает достаточно ярким примером правового абсурда, нормативно закрепленного на федеральном уровне. Так, например, ст. 41 Федерального закона “Об общественных объединениях”⁶⁵ предусматривает возможность коллективной и неперсональной уголовной ответственности.

Еще одной причиной, способствующей принятию незаконных правовых актов законодательными органами субъектов Федерации, является опережающее региональное нормотворчество по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Как было замечено отдельными авторами, “большинство законов субъектов Федерации (по подсчетам специалистов более 4/5 всех законов) издается в сфере их совместного с Федерацией ведения, причем чаще всего региональные законы принимаются в отсутствие соответствующего регулирующего закона на уровне Федерации”⁶⁶. В Тамбовской области в 1997 году прокурором области

⁶⁴ Информация от 15 января 1998 года № 7-15-98 прокурора Республики Северная Осетия - Алания, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Владикавказ, 1998. С. 1.

⁶⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 21. Ст. 1930.

⁶⁶ См.: Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации. М., 1998. С. 30. Аналогичные данные приводят доктор юридических наук, профессор В.В. Новицкий (см.: Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М.,

было отмечено, что по вопросам совместного ведения Российской Федерации и области принято из 61 областного закона 35⁶⁷. Даже “возможность того, что через какое-то время уже принятые субъектом Федерации нормативные акты в сфере совместного с Федерацией ведения придется приводить в соответствие с федеральным законодательством, не сдерживает правотворчества субъектов Федерации”⁶⁸. В Республике Северная Осетия – Алания, помимо указанных выше причин принятия противоречащих федеральным законам региональных актов, прокурором Республики также называется “принятие республиканского акта ранее федерального закона”⁶⁹.

В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 1996 года № 9-П “По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное жительство в названные регионы”⁷⁰ было указано на то, что “Конституция Российской Федерации не препятствует субъектам Российской Федерации до издания федеральных законов осуществлять

1998. С. 112) и доктор юридических наук, профессор Ю.А. Тихомиров (см.: Конституция, закон, подзаконный акт. М., 1994. С. 111).

⁶⁷ См.: Информация о выполнении Приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18.07.97 г. / от 08 января 1998 года № 7-4-1-98. Тамбов, 1998. С. 6. В 1998 году из 45, законов принятых Тамбовской областной Думой, 22 приняты по предметам совместного ведения.

⁶⁸ См.: Российское законодательство: проблемы и перспективы. М., 1995. С. 124.

⁶⁹ Информация от 15 января 1998 года № 7-15-98 прокурора Республики Северная Осетия - Алания, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Владикавказ, 1998. С. 1.

⁷⁰ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 16. Ст. 1909.

собственное правовое регулирование по предметам их совместного с Российской Федерацией ведения ... с тем, однако, что принятый в опережающем порядке акт субъекта Российской Федерации после издания федерального закона должен быть приведен в соответствие с ним". Мы по вопросу опережающего регионального нормотворчества и мнению, высказанному федеральным Конституционным Судом по данной проблеме, придерживаемся позиции, изложенной доктором юридических наук, профессором Б.С. Крыловым: "... вызывает сомнение, вправе ли Конституционный Суд дать такое толкование? Ведь в Конституции говорится, что акты субъектов Федерации издаются в соответствии с федеральными законами. Но поскольку их нет, то не может и быть соответствия. Следовательно, в этом случае речь идет не о раскрытии содержания данного положения Конституции, а о придании ему иного смысла. А этого делать Конституционный Суд не вправе"⁷¹.

Другие исследователи данной проблемы указывают на то, что регионы вынуждены прибегать к опережающему нормотворчеству из-за того, что Государственная Дума России чрезвычайно медленно принимает необходимые федеральные законы. С таким мнением можно согласиться отчасти. На наш взгляд, если бы субъекты Федерации воздержались от опере-

⁷¹ Полномочия субъектов Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 28. Аналогичную позицию по вопросу опережающего нормотворчества занимали кандидаты юридических наук Ю.А. Дмитриев, С. А. Осипян, М.А. Шапкин: "Часть 2 ст. 76 содержит однозначное указание на то, что по предметам совместного ведения сначала издаются федеральные законы, а затем - "принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации" (Дмитриев Ю., Осипян С., Шапкин М. Компетенция субъектов Федерации и обеспечение законности в России // Конституционная законность и прокурорский надзор. М., 1994. С. 13).

жающего принятия собственных законов по вопросам, перечисленным в ст. 72 Конституции России, то, возможно, образовалась бы некая правовая пробельность в регулировании определенных отношений, но наличие такой пробельности, вероятно, и подтолкнуло бы федерального законодателя к наискорейшему принятию необходимых законов. То есть, по нашему мнению, пассивная законодательная позиция регионов позволила бы интенсифицировать законотворческий процесс на федеральном уровне, что, возможно, позитивно сказалось бы на показателях законности в стране.

Безусловный интерес для полноты исследования представляет характер нарушений, допускаемых законодательными органами власти регионов. Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации "Порядок во власти – порядок в стране (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)" отметил: "Практикуется издание субъектами Федерации правовых актов по предметам исключительного ведения Российской Федерации. Часто искажается смысл федеральных законов". Но те нарушения, которые отметил федеральный Президент, безусловно, не являются исчерпывающими⁷². Характер нарушения федерального законодательства носит весьма разнообразный характер, например, в Белгородской области наиболее "распространенными оказались факты нарушений, связанных с установлением непредусмотренных федеральным за-

⁷² См. подробное исследование характера противоречий и несоответствий республиканских конституций федеральному законодательству, подготовленное М.Р. Сафаровой, Д.В. Жуковым, А.Е. Постниковым, С. А. Пяткиной, Ю.А. Тихомировым, Н.В. Шелютто (Аналитический обзор конституций республик, входящих в состав Российской Федерации // Российская Федерация. 1994. № 21).

конодательством дополнительных сборов и налогов”⁷³. В Республике Дагестан “за основу берется текст соответствующего федерального закона. Вместе с тем, практически дословная компиляция в законах РД федерального законодательства сопровождается ревизией его отдельных норм, отражающей представление депутатского корпуса Народного Собрания РД и разработчиков соответствующих законов РД о т.н. “местной специфике” ... наибольшее искажение как в количественном, так и в качественном отношении претерпевают избирательное законодательство, законодательство о местном самоуправлении”⁷⁴. По мнению прокурора Кемеровской области, “рост числа незаконных правовых актов органов госвласти области может быть объясним только пренебрежением нормами конституционного права и федерального законодательства в правотворческой деятельности вновь избранных составов органов государственной власти области”⁷⁵.

Генеральный прокурор России Ю.И. Скуратов 11 марта 1999 года направил письмо № I-ГП-32-99 “О работе органов прокуратуры в 1998 г. по надзору за соответствием федераль-

⁷³ Информация о состоянии прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации / от 12 января 1998 года № 7/24-4-98. Белгород, 1998. С. 5.

⁷⁴ Информация от 11 января 1999 года № 7-22п-99 прокурора Республики Дагестан, предоставленная в Генеральную прокуратуру Российской Федерации согласно п. 5 приказа Генерального прокурора Российской Федерации № 42 от 18 июля 1997 года “Об усилении прокурорского надзора за законностью правовых актов субъектов Российской Федерации”. Махачкала, 1999. С. 2. Данную проблему замечала еще И.А. Умнова: “неточное воспроизведение федеральных норм либо достаточна вольная их интерпретация ведет к несоответствию федеральному законодательству” (Умнова И. Устав области (края): первый опыт. М., 1995. С. 109).

⁷⁵ См.: Информация о состоянии прокурорского надзора за законностью правовых актов органов государственной власти Кемеровской области / от 19 января 1998 года № 7(2)-2-98. Кемерово, 1998. С. 13.

ному законодательству правовых актов субъектов Российской Федерации” на имя Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина, в котором отметил: “Анализ содержания правовых актов субъектов Российской Федерации, опротестованных органами прокуратуры, указывает на то, что среди них преобладают противоречащие федеральному законодательству документы экономической направленности”. До этого в письме № 7-5-1-1498-98, направленном Председателю Правительства России Е.М. Примакову, обращалось внимание на то, что “в большинстве своем незаконные правовые акты республик, краев и областей нарушали элементарные права граждан, становились серьезным барьером на пути осуществления экономических реформ, затрагивали стратегические интересы государства”. Первый заместитель Генерального прокурора России Ю.Я. Чайка в письме № 7/5-1-799-98 “О мерах, принимаемых органами прокуратуры по не соответствующим действующему федеральному законодательству правовым актам субъектов Российской Федерации”, направленном 10 июня 1998 года Министру юстиции России П.В. Крашенинникову, заметил: “Особенно часто допускаются нарушения, связанные с введением незаконных налогов и сборов, установлением официальных запретов на въезд в отдельные территории, регистрацию по месту пребывания, вывоз товаров предпринимателями из регионов, где они были произведены... Практически повсеместно не соблюдается требование Конституции Российской Федерации о едином экономическом пространстве России... Незаконными сборами облагались граждане в каждом 3 субъекте Федерации. Существенным образом ущемляют права граждан законы многих субъектов Российской Федерации, касающиеся установления мер административной ответственности”.

Из интервью с начальником отдела по надзору за законностью правовых актов управления по надзору за исполнением законов и законностью правовых актов Генеральной прокуратуры России Т.А. Пахоменко нам удалось выяснить, что органами прокуратуры практически повсеместно выявлялись факты игнорирования требования законодательства в части предоставления “правового иммунитета” депутатам законодательных органов субъектов Федерации, а также представительных органов местного самоуправления (республики Бурятия, Дагестан, Карачаево-Черкесская, Мордовская, Хакасия, области Волгоградская, Кировская, Оренбургская). Вопреки требованию федерального законодательства региональными органами власти устанавливались запреты на ввоз и вывоз продукции с территории соответствующих субъектов Федерации (Краснодарский, Ставропольский края). Грубо игнорируется закрепленный на федеральном уровне порядок установления и взимания налогов и сборов (Московская область, Республика Марий Эл, город Москва). Проблемная ситуация сложилась вокруг нормативного регулирования оборота и реализации лома цветных и черных металлов (Алтайский край). Многочисленны нарушения законодательства при регламентации вопросов в сфере производства и оборота алкогольной продукции: неправомерно вводились нормы, защищающие региональный алкогольный рынок путем установления дополнительных сборов, обязательной повторной проверки качества товара на территории конкретного субъекта Федерации; передача права на оптовую реализацию только юридическим лицам, имеющим “местную” регистрацию; установление квот на реализацию ввозимой из других регионов продукции либо наложение на ввоз полного запрета (Алтайский и Ставропольский края, Амурская, Вологодская, Ивановская, Кемеровская, Курганская, Ленинград-

ская, Нижегородская области, республики Карелия, Татарстан, Хакасия). Во многих конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации в разделах, посвященных разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти региона, допускаются нарушения соответствующих положений ст. ст. 71 и 72 Конституции России. Суть этих нарушений, по наблюдению Т.А. Пахоменко, состоит в том, что субъекты Федерации присваивают полномочия, отнесенные нормами ст. 71 российской Конституции к исключительной компетенции Российской Федерации. В обобщенном виде эти нарушения выражаются в следующем: устанавливается верховенство нормативного акта субъекта Российской Федерации по вопросам владения, пользования и распоряжения землей, природными и иными ресурсами без учета разграничения государственной собственности в законодательном порядке на федеральном уровне (Краснодарский край, Пермская и Саратовская области, республики Дагестан, Кабардино-Балкарская, Татарстан); присваивается право устанавливать порядок управления и распоряжения объектами федеральной собственности, несмотря на то, что такие объекты переданы им в хозяйственное ведение и оперативное управление (Агинский Бурятский автономный округ, Хабаровский край, Камчатская область); отдельные субъекты Федерации к своему ведению относили вопросы финансового, валютного и денежно-кредитного регулирования, заключения международных договоров (Калининградская, Курская, Псковская, Свердловская области); органы государственной власти субъектов Федерации наделялись правом определения порядка организации и деятельности находящихся на его территории федеральных органов власти (Еврей-

ская автономная область, Брянская, Новгородская области, республики Адыгея, Удмуртская).

Все это свидетельствует о том, что законность в современном государстве по-прежнему остается на низком уровне.