

С.Д. Хазанов*

**ОБЩАЯ ТЕОРИЯ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА:
ПЕРВЫЙ ОПЫТ КОМПЛЕКСНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ**

Предлагаемая вниманию читателя статья представляет собой рецензию на комплексное исследование проблем регионального правотворчества, проведенное творческим коллективом, основу которого составили сотрудники Института философии и права УрО РАН: А.В. Гайда, М.Ф. Казанцев, К.В. Киселев, В.Н. Руденко. Прекрасным дополнением послужили разделы, освящающие правовое регулирование правотворчества в зарубежных государствах, написанные Г. Глисоном, Л. Грейсером, К. Мацузато, Дж. Мейсоном. Исследованием проблем законотворческих процедур занимались А.Н. Кокотов и А.В. Лобашев. Результаты проделанной научной и научно-практической работы были опубликованы в коллективной монографии «Законодательство и правотворческий процесс в Свердловской области: состояние, проблемы, совершенствование» (Екатеринбург: УрО РАН, 1999. 140 с.), в научно-практическом издании «Совершенствование законодательства и правотворческого процесса в субъектах Российской Федерации: программа подготовки специалистов» (Екатеринбург, УрО РАН, 2000. 229 с.) и в научно-методическом пособии «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория, практика, методика» (Екатеринбург: УрО РАН, 2001. 448 с.). Поскольку в рецензии невозможно охватить тот огромный пласт теоретических и прикладных положений и выводов, который был разработан коллективом авторов, мы остановимся лишь на наиболее принципиальных вопросах, носящих межотраслевой характер и представляющих интерес для широкого круга юридической общественности.

С самого начала авторы поставили перед собой задачу исследовать региональное правотворчество, во-первых, в *институцио-*

* *Хазанов Сергей Дмитриевич* — заведующий кафедрой административного права Уральской государственной юридической академии, кандидат юридических наук, доцент.

нальном аспекте, как одну из подсистем в правовой системе Российской Федерации, которую образуют правовые акты определенного вида, уровня и статуса; во-вторых, в *функциональном* аспекте, как вид государственно-властной деятельности правотворческих органов, осуществляющих свою компетенцию в установленных процедурно-процессуальных формах и использующих при этом нормотворческую технику, стратегию, тактику и технологию; в-третьих, в *государственно-организационном* аспекте, как форму реализации конституционных принципов федерализма, разделения предметов ведения и полномочий, единства государственной власти, разделения властей.

Данное исследование имеет и сугубо практическое значение, нацелено на оказание помощи в подготовке конкретных законопроектов. Это нашло свое отражение в форме изложения материала, его структуре, обзорности, доступности, корректности используемых формулировок.

Под региональным правотворчеством авторы понимают деятельность по изданию нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, т.е. правотворчество является синонимом нормотворчества. При этом правотворчеством признается издание любого вида нормативного правового акта любым субъектом государственной власти, реализующим установленную законом компетенцию. Поскольку всякий нормативный правовой акт является источником права, его создание есть *правотворческое решение*.

Пожалуй, впервые предпринята попытка создать целостную и универсальную общую теорию регионального правотворчества. На первом этапе объектом исследования стала правотворческая деятельность в одном субъекте РФ — Свердловской области. Но уже здесь удачно используются сравнительно-правовые приемы анализа нормотворческих процедур в других регионах. Выводы о системе законодательства Свердловской области, ее структуре, предметном содержании, соотношении с федеральным законодательством и муниципальными правовыми актами опираются на прочный правовой фундамент — областной закон «О правовых актах в Свердловской области».

Безусловный интерес представляет выделение видов регионального правотворчества, которое подразделяется на *региональное законотворчество и региональное исполнительное правотворчество*. В основе данного разделения лежит вид государственной власти, к которым относятся органы, издающие нормативные правовые акты. Однако эта теоретическая посылка не получила дальнейшего развития. Наоборот, авторы приложили немало усилий для нахождения объединяющих эти виды нормотворческой деятельности элементов и признаков, что, впрочем, объясняется их концептуальным подходом.

На наш взгляд, законы и подзаконные исполнительные акты несут различную *функционально-регулятивную нагрузку* в правовой системе и должны иметь обособленные (хотя частично и пересекающиеся) сферы регулирования. Для законотворческой и административно-нормотворческой деятельности в субъектах РФ требуется установить *специальные правовые режимы*, отличающиеся по условиям ее осуществления, по правовой основе, принципам, правосубъектности. К сожалению, теория подзаконного нормативного регулирования находится не в лучшей форме, да и развиваться она должна в масштабах федеральной правовой системы, а не создаваться каждым субъектом Федерации в отдельности.

В основу теории регионального правотворчества положена идея единства правотворческой правосубъектности региональных органов государственной власти, общих принципов правотворчества, системности действующих правовых актов. Так, под правотворческим органом понимается орган государственной власти, правомочный издавать нормативные правовые акты субъекта РФ. Здесь отмечены только самые общие признаки — принадлежность к системе органов государственной власти субъекта РФ, наделение органа правотворческой компетенцией, а результат деятельности выражается в издании нормативного правового акта.

Давайте зададимся вопросом: может ли каждый субъект РФ развивать собственную теорию нормативного правового акта, индивидуального правового акта, законодательной техники, содержания правотворческих полномочий без ущерба для целостности правовой системы государства? Полагаем, что нет. Это понимают и

авторы концепции, которые постарались создать наиболее общие, универсальные дефиниции категорий регионального правотворчества, максимально ограждаясь от специфики конкретных субъектов Федерации. Кроме того, очевидно, учитывалось, что подобных определений на федеральном уровне пока нет, но они могут появиться.

Подчеркивается, что в субъектах Федерации существует только два вида правотворческих органов — законодательный орган и исполнительные органы государственной власти. Если к правотворческой правосубъектности законодательного органа применяется более или менее единообразный подход, чему есть ряд объективных предпосылок, то о правотворческой компетенции исполнительных органов этого не скажешь. К примеру, в Свердловской области отраслевые и территориальные исполнительные органы не наделены правом издавать нормативные правовые акты общего характера, что является редким исключением из общего правила.

Проблема видов правотворческой правосубъектности осложняется наличием в правовой системе субъектов РФ таких правовых решений, которые либо *выполняют функцию* нормативных правовых актов субъекта РФ, либо включаются в систему правовых актов, *не обладая статусом* нормативных правовых актов. В первом случае речь идет о судебных решениях, прежде всего интерпретационного характера, принимаемых конституционными и уставными судами субъектов РФ, а также о судебных решениях, которыми признаются недействительными или недействующими нормативные правовые акты субъекта РФ. Такие судебные акты, хотя и не могут считаться нормативными правовыми актами субъекта РФ, без сомнения, выполняют их функцию, выступая в роли «негативного законодателя». Во втором случае следует обратить внимание на наличие в системе органов государственной власти субъектов РФ органов, не относящихся ни к законодательной, ни к исполнительной ветви власти, — избирательных комиссий, контрольно-счетных палат, уполномоченных по правам человека. Они издают собственные правовые акты, некоторые из которых могут носить нормативный характер. Конечно, удельный вес этих актов крайне незначителен, но не замечать их мы не вправе. И, наконец, нельзя проигнорировать нормотворческую деятельность органов местного

самоуправления, осуществляемую ими в процессе реализации переданных им государственно-властных полномочий. На нее также должен распространяться *правовой режим регионального правотворчества*.

Однако реальные правотворческие правоотношения требуют от науки, помимо выделения этих общих признаков, определения *правотворческой правосубъектности* конкретных государственных органов. Полагаем, что она должна включать в себя цели и функции правотворчества, полномочия по изданию правовых актов определенного вида и перечень вопросов (предметов ведения), которые вправе разрешать орган, издавая правовые акты. В этой связи, заслуживает внимания предложение авторов различать субъектов правотворчества и участников правотворчества, обеспечивающих процесс издания нормативного правового акта.

При формулировании принципов регионального правотворчества следовало все же оговориться, что речь идет об общих принципах, поскольку, во-первых, каждый *вид* регионального правотворчества обладает собственным набором принципов (то, что годится для законодательной власти, не всегда подойдет исполнительной), а во-вторых, среди названных авторами принципов можно выделить те, что характерны в целом для правотворческой деятельности в масштабах всего государства, и те, что отражают специфику именно регионального нормотворческого процесса.

Значительное внимание авторы концепции уделили правовой основе регионального правотворчества, т.е. совокупности федеральных и региональных норм и институтов, регулирующих все важнейшие юридические параметры этой государственно-властной деятельности. Вопрос о пределах вмешательства Федерации в правотворческую деятельность ее субъектов требует концептуального разрешения, и прежде всего выяснения, относится ли он к совместному ведению Федерации и субъектов РФ. Ответ на него часто подменяется уяснением предмета регулирования актами субъектов РФ, указанием на то, что правотворческие полномочия органов государственной власти субъектов РФ устанавливаются федеральными законами, изданными по предметам совместного ведения. Мы же говорим о другом, о правотворческой деятельности как *са-*

мостоятельном объекте правового регулирования. Статья 72 Конституции РФ, относя к предметам совместного ведения обеспечение соответствия регионального законодательства федеральному (п. «а») и установление общих принципов организации системы органов государственной власти (п. «н»), предполагает участие Федерации в регулировании общих принципов правотворческой деятельности субъектов РФ.

Следующий вопрос заключается в том, насколько подробно федеральные акты могут регламентировать региональную правотворческую деятельность. Федеральный законодатель частично ответил на него в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и, на наш взгляд, явно вышел за пределы конституционных принципов федерализма и единства системы государственной власти (статья 5 Конституции РФ). Цель федерального регулирования регионального правотворчества — обеспечение единства правовой системы, согласованности федерального и регионального законодательства в интересах защиты прав личности и целостности государства. Можно ли считать, что эта цель не будет достигнута, если субъекты РФ, к примеру, по-разному установят число голосов, которыми принимаются их законодательные акты? Полагаем, что на уровне Федерации следовало бы закрепить понятие и виды нормативных правовых актов, издаваемых в субъектах РФ, общие принципы и требования к их качеству, общие принципы правотворческого процесса, общие правила нормотворческой техники.

На региональном уровне основным актом, регулирующим правотворческую деятельность, является так называемый «закон о законах». Предложенная авторами концепция данного акта заслуживает всяческого одобрения. В частности, следует отменить его комплексный характер, системность, дифференциацию детальности регулирования в зависимости от видов правотворческой деятельности. Он должен образовать фундамент для «внутриведомственных» регламентационных актов, конкретизирующих правотворчество в рамках отдельных государственных органов. Мы также

разделяем мнение о том, что наилучшим образом регламентация региональной правотворческой деятельности осуществляется при условии, если она совмещена с установлением системы правовых актов субъекта РФ. Здесь, правда, следует подчеркнуть, что только подсистема нормативных правовых актов непосредственно связана с правотворческой деятельностью. Все остальные виды правовых актов (ненормативные, публично-правовые договоры и соглашения) требуют дополнительной законодательной регламентации. В частности, условия, основания, порядок издания ненормативных актов, правовой режим их действия, порядок отмены и аннулирования должны определяться специальным законодательством об административных (управленческих) процедурах.

Очевидно, было бы легкомысленным утверждение о том, что «закон о законах» сможет решить все основные проблемы регионального правотворчества. Все еще недостижимыми остаются функционально-регулятивная нагрузка каждого вида нормативного правового акта, условия и основания их принятия, предмет и пределы регулятивного воздействия, а также те качества, которые делают акт законным по существу, не противоречащим федеральному законодательству и конституции либо уставу субъекта Федерации.

Авторы концепции придерживаются широкого понимания законодательства, включая в него не только законы, но и иные нормативные правовые акты. Объясняется это в основном потребностями сложившейся нормотворческой и правоприменительной практики. Однако когда речь заходит о законодательном процессе, то под ним понимается порядок подготовки, рассмотрения, принятия, опубликования законов субъектов РФ.

В настоящее время в одних субъектах Федерации к законодательству отнесены только законы и иные акты законодательного органа государственной власти субъекта РФ (Калининградская область), в других — законы и иные нормативные правовые акты (Краснодарский край, Свердловская область). Но состав «иных нормативных правовых актов» может отличаться, включая как все нормативные акты, так и нормативные акты определенного уровня, например, акты высшего исполнительного органа государственной власти.

Не вступая в дискуссию по данному вопросу, тем не менее отметим, что конституционный принцип разделения властей все же предполагает более строгую и глубокую дифференциацию видов нормативных правовых актов, исходящих от законодательной и исполнительной власти. По нашему мнению, законодательство должно охватывать только акты законодательных органов, а также те акты, которые на конституционной основе выполняют функции законодательных актов.

Если же допустить, что термин «законодательство» не отражает качественной однородности определенного вида актов, то его использование в том или ином правовом акте будет носить технико-юридический характер, обозначая состав нормативных актов, которые *признаются законодательством для регулирования конкретного вида общественных отношений*. Такая практика получила широкое распространение на федеральном уровне (налоговый, бюджетный, таможенный, семейный кодексы). Очевидно, что может быть найден и промежуточный вариант, когда состав законодательства определяется в законе (Свердловская область), но в некоторых случаях может потребоваться отступление от общего правила.

И все же надо серьезно подумать о том, допустимо ли, чтобы в различных субъектах Федерации под законодательством понимался разный по набору состав нормативных правовых актов. В этом случае в федеральных актах уже невозможно будет использовать формулировку «устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации», а придется специально оговариваться, что те или иные положения «устанавливаются законами субъектов Российской Федерации» либо «устанавливаются законами и иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации».

Как несомненное достоинство концепции следует рассматривать постановку вопроса о структуре регионального законодательства. Авторы подробно разбирают предметную структуру законодательства Свердловской области, подчеркивая, что это позволяет выявить такие важнейшие параметры, как системные связи с иными региональными правовыми актами, с муниципальными актами и федеральным законодательством. Структура дает возможность

оценить региональное законодательство с точки зрения его полноты и внутренней непротиворечивости.

Правда, понятия системы и структуры законодательства в работах используются как тождественные, что не вполне обосновано. На наш взгляд, в субъектах Федерации речь следует вести о *системе нормативных правовых актов*, под которой понимаются совокупность видов нормативных правовых актов, каждый из которых обладает определенным юридическим качеством (правовым режимом), а также внутрисистемные взаимосвязи между ними. Нормативно-правовая система субъекта Федерации характеризуется единством, целостностью, объединена центром, целями, принципами и процедурами нормотворчества и разделена на несколько подсистем: законодательство; административное нормотворчество; муниципальное нормотворчество; иные нормативные правовые акты, в том числе публичные договоры и соглашения нормативного характера.

Система нормативных актов имеет свою структуру, под которой следует понимать перечень актов, дифференцированных по определенным юридическим признакам. То, какие признаки будут взяты в качестве критерия, зависит от цели структурирования нормативной правовой системы. Наиболее часто используются такие критерии, как вид органов, издавших акт, и юридическая форма акта. Однако возможны и другие критерии — их юридическая сила, предмет регулирования, отраслевая принадлежность, иные юридические свойства (материальные и процессуальные, постоянные и временные).

Авторы подробно анализируют иерархическую структуру регионального законодательства, разделив ее на две большие группы — законы и подзаконные нормативные акты. В каждой из этих групп существует своя иерархия актов. Отмечается, что форма акта должна не выбираться произвольно, а зависеть от объема правовых норм, предмета регулирования, видов федеральных актов, регулирующих сходные общественные отношения.

Иерархическая структура системы нормативных правовых актов связана, во-первых, с тем, как определяется федеральным законом состав законодательства по определенному предмету ве-

дения; во-вторых, с распределением нормотворческих полномочий внутри системы органов государственной власти субъекта РФ; в-третьих, с функциональной активностью того или иного вида регионального правотворчества. Последнее актуально для тех случаев, когда определенный предмет ведения может быть урегулирован как законом, так и подзаконным актом. Например, реестр должностей государственной службы может устанавливаться законом субъекта РФ (Свердловская область) либо актом главы исполнительной власти (Воронежская область, Республика Татарстан).

Отдельного рассмотрения, как нам представляется, заслуживает *отраслевая структура регионального законодательства*. Она безусловно связана с федеральными отраслями законодательства и предопределяется прежде всего разграничением нормотворческой компетенцией Федерации и субъектов Федерации. В зависимости от вида отрасли совокупность нормативных правовых актов субъекта Федерации может образовать подотрасль общедофедерального законодательства (законодательство о государственной службе) либо отдельные институты (законодательство об обращениях граждан). Ряд отраслей регионального законодательства может иметь достаточно автономное значение по отношению к федеральной отраслевой системе законодательства, но при этом являться важнейшим системообразующим фактором той или иной отрасли права (законодательство об органах исполнительной власти субъектов РФ).

Таким образом, система нормативных правовых актов субъектов Федерации формируется ими самостоятельно, но при этом ее контуры, объем и структура находятся в устойчивых внутрисистемных взаимосвязях с федеральным уровнем нормативно-правовой системы Российской Федерации.

Мы не разделяем утверждение о том, что в субъектах РФ речь следует вести не о системе нормативных правовых актов, а в целом о системе правовых актов, независимо от их юридических свойств и качеств. Например, статья 7 областного закона посвящена системе правовых актов в Свердловской области. К ней отнесено и федеральное законодательство, и договоры, заключаемые между органами местного самоуправления (без уточнения их предме-

та и юридических свойств), и иные правовые акты, в том числе индивидуальные. Данных о наличии структурированных внутрисистемных взаимосвязей между столь различными юридическими решениями (актами) у нас нет, и смеем утверждать, их быть не может в силу объективных закономерностей развития юридической практики. Правоприменительная деятельность, в процессе которой ежедневно возникают тысячи правовых актов, не учитывает наличия неких единых системных принципов, единой системной структуры и правосубъектности. Фактически эта статья закрепляет примерный перечень правовых актов, действующих на территории Свердловской области, однако правоустанавливающего значения она не имеет, так как и без этого перечня все виды названных актов легитимны. В последующих статьях закон смог описать лишь системные взаимосвязи между основными видами нормативных правовых актов.

Ядром системы нормативных правовых актов субъектов РФ выступают конституции и уставы республик и областей (краев, автономных округов, городов федерального значения). Отрадно, что авторы не ограничились сравнительно-правовым описанием существующих пробелов и противоречий, а использовали широкий набор приемов и способов анализа юридической сущности и регулятивных свойств основного закона субъекта Федерации.

Прежде всего подчеркиваются политико-правовой статус этого акта, его неразрывная связь с федеративным устройством государства, с конституционным статусом субъектов Федерации, с особенностями структуры и организации государственной власти в масштабах всей страны и отдельно взятого региона. Выделяются следующие основные признаки конституции (устава): это основной закон субъекта Федерации; он носит учредительный характер; обладает прямым действием на всей территории субъекта; имеет высшую юридическую силу; характеризуется особым правовым режимом принятия и изменения; содержит строго определенную предметную структуру регулирования конституционных (уставных) правоотношений.

Юридино-догматический анализ конституций и уставов как правовых документов имеет свои познавательные пределы, которые могут быть раздвинуты, если учесть их политико-

учредительный, программно-целевой характер, отражение в них «баланса власти» как по вертикали, так и по горизонтали. В качестве методологической посылки теории конституционно-уставного регулирования вполне может служить утверждение о том, что разнообразие в решении «сложнейших конституционных вопросов не просто допустимо, но и закономерно. Однако правовые пределы, обусловленные не только изменением политических обстоятельств, но и достаточно стабильными общими параметрами модели федеративного устройства, закрепленными в Конституции Российской Федерации, с неизбежностью диктуют свою логику развития конституционного (уставного) процесса в субъектах Российской Федерации» (см.: Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации. С.56.).

И вновь авторы уделяют внимание влиянию федерального законодательства на характер регионального правотворчества, только уже применительно к основному закону субъекта Федерации. Считаем совершенно недопустимой ситуацию, когда принятие новых федеральных законов требует внесения изменений в конституции и уставы субъектов Федерации. Это может быть следствием того, что, во-первых, основной закон субъекта Федерации содержит нормы, регулирующие вопросы, относящиеся к ведению Российской Федерации; во-вторых, конституция или устав регламентируют мелкие, незначительные общественные отношения, которые не должны быть предметом конституционно-уставного регулирования; в-третьих, федеральный закон выходит за пределы ведения Федерации, как правило, за пределы общих принципов регулирования того или иного вопроса. В определенных случаях это может быть вызвано «эффектом опережающего регулирования», когда при отсутствии общих федеральных принципов по предметам совместного ведения субъекты Федерации вынуждены регулировать тот или иной вопрос, опираясь только лишь на федеральные конституционные основы. Наиболее яркий пример связан с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в октябре 1999 г., т.е. по истечении пяти лет с начала конституционных реформ.

Федеральная Конституция оказывает значительное влияние на структуру, объем и характер нормативных предписаний конституций и уставов республик и областей. Объясняется это действием *принципа однородности* Конституции РФ и основных законов субъектов Федерации. По сути, можно вести речь о некоем минимуме конституционных принципов и положений, которые должны найти отражение в конституциях и уставах субъектов РФ, с тем чтобы обеспечить единство системы государственной власти и основ конституционного строя.

В работах приводятся примеры, когда субъекты Федерации нарушают требования принципа однородности. В большинстве случаев это вызвано тем, что общефедеральные понятия власти, суверенитета, верховенства закона они пытаются преломлять применительно к собственной территории, объявляя себя суверенными государствами, а жителей республики или области — источником власти. Конституционный Суд РФ неоднократно признавал, что субъекты РФ обязаны использовать общефедеральные, в том числе *конституционно-правовые, дефиниции* в том значении, в котором они даны в Конституции РФ.

Значительное количество конституционно-правовых споров связано с вопросами организации государственной власти в субъектах РФ. Поскольку система органов государственной власти устанавливается ими самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами, закрепленными в федеральном законе, конституции и уставы призваны найти разумный баланс между *конституционно-правовым усмотрением* и требованиями конституционных принципов.

Между тем субъекты РФ часто стремятся неоправданно превысить необходимый минимум, включая в тексты своих конституций и уставов гораздо большее число федеральных норм, что приводит к неоправданному дублированию Конституции РФ. В качестве примера может служить включение в конституции республик разделов, посвященных правам и свободам человека и гражданина. При этом нормы главы 2 Конституции РФ «слегка модернизируются». Однако сколько-нибудь самостоятельного значения институт «регионального конституционно-правового статуса личности» так

и не приобрел, поскольку федеральные правоприменительные органы, прежде всего суды, при разрешении публично-правовых споров руководствуются конституционным статусом личности, закрепленным в Конституции РФ.

Другое дело, когда субъекты Федерации в своих основных законах предусматривают дополнительные гарантии всестороннего развития личности с учетом особенностей своего социально-экономического, географического положения, историко-культурных традиций и этнического состава населения. При этом соответствующие конституционно-правовые нормы субъектов Федерации не должны нарушать установленного Конституцией РФ разграничения предметов ведения. Напомним, что регулирование прав граждан отнесено к ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71), а защита прав — к совместному ведению (пункт «б» статьи 72), хотя в большинстве случаев отграничить одно от другого весьма проблематично.

А могут ли субъекты Федерации осуществлять детализацию федеральной Конституции, конкретизируя ее нормы применительно к собственному региону? Какова степень и пределы такой детализации? Общий ответ на эти вопросы вряд ли удовлетворит юридическую практику, и разбираться придется с каждым конкретным случаем, причем в порядке конституционного судопроизводства.

Одним из важнейших элементов общей теории регионального правотворчества является институт правотворческих полномочий. Авторами они определяются как полномочия субъекта правотворческой деятельности издавать нормативные правовые акты определенного вида (формы) по определенным вопросам (предметам регулирования). Поскольку речь идет о соединении прав и обязанностей (полномочия) с видом дел или предметами ведения (подведомственностью), то правильнее вести речь о *правотворческой компетенции* субъектов Федерации.

Для определения характера и состава правотворческих полномочий первостепенное значение имеет *общий конституционный режим* разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами. Именно на его основе осуществляется их дальнейшее регулирование федеральными законами, иными актами федеральных

органов государственной власти (о которых почему-то авторы не упомянули), договорами и соглашениями и, наконец, нормативными актами субъектов РФ. Отдельно затрагивается роль и значение каждого из этих видов правовых регуляторов. Справедливо подчеркивается, что отсутствие общего правового режима разграничения правотворческой компетенции обусловлено наличием в механизме правового регулирования правотворческих полномочий договорных форм и методов воздействия.

По вопросам исключительного ведения Федерации, содержащимся в статье 71 Конституции РФ, субъекты РФ не вправе осуществлять законотворческую деятельность. Эти предметы ведения не могут быть переданы в ведение субъектов Федерации ни федеральными законами, ни договорами и соглашениями о разграничении предметов ведения и полномочий. Запрет на перераспределение правотворческих полномочий, закрепленных за Российской Федерацией, содержится в федеральном законе, а также был сформулирован в виде правовой позиции Конституционного Суда РФ по ряду дел.

При этом вот что упускается из вида. Установление исключительной компетенции Федерации вовсе не исключает правореализационной (в том числе нормотворческой) деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации, *которые, исполняя федеральное законодательство*, в специально оговоренных случаях могут осуществлять подзаконное регулирование общественных отношений, отнесенных к ведению Федерации. Наиболее ярким примером является статья 7 Федерального закона «Об обороне», возлагающая на органы исполнительной власти субъектов РФ функции и полномочия по организации и обеспечению исполнения законодательства в области обороны. В качестве конституционной основы данного *вида административного нормотворчества* выступает часть 2 статьи 77 Конституции РФ, закрепляющая единство системы исполнительной власти в РФ. На ее основе в федеральных правовых актах могут содержаться нормы, уполномочивающие органы государственной власти субъектов Федерации осуществлять подзаконное регулирование в виде функции по исполнению федеральных предметов ведения. Безусловно, ни о каком перераспреде-

лении предметов ведения, установленных Конституцией, здесь речи не идет.

Определенную сложность в литературе и на практике вызывает вопрос о *конкурирующей правотворческой компетенции* Федерации и ее субъектов, и в работах именно этой проблеме уделено большое внимание. Конкурирующая (совместная) компетенция всегда предполагает наличие институтов и механизмов ее разграничения, в основе которых лежат соответствующие коллизионные нормы. Имеющиеся на сегодня предписания определяют лишь общую схему (модель) разграничения полномочий и предметов ведения, которая постепенно наполняется правовыми положениями, выработанными конституционно-судебной практикой. Во-первых, в сфере конкурирующей правотворческой компетенции допускается совместная законотворческая деятельность Федерации и субъектов РФ. Во-вторых, и Федерация и субъекты РФ вправе воспользоваться своими полномочиями в любое время, независимо от того, реализовал ли кто-то из них первым свое право на законотворчество или нет. В-третьих, в случае, если субъекты РФ осуществили «опережающее регулирование», а затем федеральный законодатель воспользовался своим правом, нормативные правовые акты субъектов РФ подлежат приведению в соответствие с принятыми федеральными законами.

Один из наиболее спорных моментов касается степени детальности регламентации федеральным законодателем предметов совместного ведения. От этого зависит *остаточный объем* правотворческой компетенции республик и областей. Согласно статье 12 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий...» федеральный законодатель по вопросам совместного ведения вправе: а) осуществить полную регламентацию отношений с участием федеральных органов государственной власти; б) установить принципы разграничения полномочий и предметов ведения по конкретному вопросу; в) устанавливать основы (общие принципы) правового регулирования предмета совместного ведения. Таким образом, по предметам совместного ведения не могут быть приняты федеральные законы, которые *исчерпывающим* образом регулируют тот или иной предмет совмест-

ного ведения, не оставляя для субъектов РФ *правотворческого пространства*.

Что относится к основам правового регулирования, к общим принципам организации деятельности, являющейся предметом совместного ведения, решается федеральным законодателем по своему усмотрению. Конечно, субъекты вправе оспорить ту или иную норму, мотивируя это тем, что федеральный закон вышел за пределы детального урегулирования предмета, и тогда решение будет принимать Конституционный Суд РФ. Имеющиеся на сегодня судебные решения свидетельствуют о достаточно широком понимании судом категории общих принципов, основ правового регулирования. На наш взгляд, имеется явный крен в пользу конституционного принципа единства государственной власти, по сравнению с принципом федерализма, и субъектам РФ предстоит приложить немало усилий для расширения своих правотворческих полномочий по предметам совместного ведения.

Организационно-методические и практические аспекты проведенного авторами исследования наиболее ярко отразились в разделах, посвященных правотворческому процессу, законодательной технике, планированию правотворческой деятельности, подготовке и экспертизе проектов нормативных правовых актов. Не имея возможности подробно остановиться на каждом из названных вопросов, отметим, что авторам в целом удалось создать сбалансированную *процедурно-процессуальную часть* общей теории регионального правотворчества. Она характеризуется многоуровненностью правовой основы, нацеленностью на создание качественного правового акта, гарантирует соблюдение принципов, обеспечивающих согласование воли и интересов различных субъектов, участвующих в процессе правотворчества. Имея общую процессуальную модель в виде стадий принятия правового акта, субъекты Федерации вовсе не обязаны создавать «под копирку» процедурные нормы и институты законодательной деятельности. Палитра возможных решений широко представлена на страницах рецензируемых изданий.