

Золотухина Татьяна Александровна

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ

Статья посвящена специфике законодательства в субъектах РФ, анализу структурных элементов этой деятельности, а также форм участия российских регионов в федеральном законодательном процессе. Автор отмечает существование пробелов в осуществлении регионального законодательства. Установлена необходимость повышения эффективности законодательного процесса в субъектах РФ, активизации участия региональных парламентов в федеральном законодательном процессе при недопустимости опережающего законодательства субъектов России по предметам совместного ведения.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2014/9-1/19.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2014. № 9 (47): в 2-х ч. Ч. I. С. 77-80. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2014/9-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net
Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: hist@gramota.net

УДК 342.52

Юридические науки

Статья посвящена специфике законотворчества в субъектах РФ, анализу структурных элементов этой деятельности, а также форм участия российских регионов в федеральном законотворческом процессе. Автор отмечает существование пробелов в осуществлении регионального законотворчества. Установлена необходимость повышения эффективности законотворческого процесса в субъектах РФ, активизации участия региональных парламентов в федеральном законотворческом процессе при недопустимости опережающего законотворчества субъектов России по предметам совместного ведения.

Ключевые слова и фразы: законотворчество субъектов РФ; региональный законотворческий процесс; региональный парламент; опережающее законотворчество; региональный закон.

Золотухина Татьяна Александровна, к.ю.н.

Таганрогский институт управления и экономики

tzoloto@yandex.ru

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В СУБЪЕКТАХ РФ[©]

В процессе осуществления регионального законотворчества субъекты РФ обязаны исходить из правил и порядка осуществления законотворческой деятельности на федеральном уровне при неуклонном учете собственной региональной специфики законотворчества. Поэтому при реализации законотворческих полномочий отмечается существование особенностей законотворческой деятельности на уровне субъектов РФ. Данные обстоятельства вызывают значительный интерес в исследовании и оценке деятельности регионов России по принятию собственных законов.

Законотворчество субъекта РФ (региональное законотворчество) есть деятельность компетентных органов, охватывающая процедуры по разработке и рассмотрению законопроектов и принятию и обнародованию законов, а также процесс принятия закона непосредственно народом (в ходе референдума). Новизна регионального законотворчества как правового института обусловлена существенным расширением прав субъектов Федерации и, соответственно, увеличением объема их правотворческих актов, обеспечением приоритета нормативно-правового акта субъекта Федерации перед федеральным законом в сфере его исключительного ведения, сохранением и укреплением единых конституционных основ правовой системы в масштабе Федерации.

Правовыми основами этой деятельности выступают части 2, 4 статьи 76 Конституции РФ [3], закрепляющие, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов на уровне регионов принимаются законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Федерации, а вне пределов ведения Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа обладают всей полнотой государственной власти и осуществляют собственное правовое регулирование, которое включает принятие законов и иных нормативно-правовых актов. При этом правотворческая свобода регионов России ограничена обязанностью их нормотворческих органов исключить какие-либо противоречия своих актов федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также обязанностью компетентных федеральных органов осуществлять контроль за правотворчеством субъектов Федерации с точки зрения соблюдения ими норм, составляющих основы конституционного строя России. Нормативные положения Конституции РФ, определяющие правовые основы законотворческой деятельности регионов и общие принципы ее организации, развиваются в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9]. В субъектах Федерации базовые положения о законотворческой деятельности содержатся также в конституциях (уставах) субъектов РФ, а также в региональных законах, детально регулирующих процедуры рассмотрения и принятия законов и иных нормативно-правовых актов. Нормы федеральных и региональных законов находят свою детализацию в регламентах законотворческих органов государственной власти субъектов Федерации, которые устанавливают ряд последовательных стадий и этапов законотворческого процесса, определяют субъектов права законотворческой инициативы, регулируют процедуры голосования по законопроектам, решают другие вопросы, относящиеся к этой сфере. В целом в нашей стране создана достаточно полная система теоретических предпосылок, оснований для активного развития законодательства субъектов Федерации.

Ведущим элементом региональной законотворческой деятельности является региональный законотворческий процесс, который представляет собой регламентированную с правовой точки зрения совокупность последовательных процедур, осуществляемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ и направленными на принятие (изменение, дополнение либо отмену) регионального закона. Данный процесс в целом аналогичен федеральному законотворческому процессу, а потому не получил широкого исследования в специальной литературе [5, с. 448]. В то же время он обладает определенной спецификой, которая

отмечается, прежде всего, на этапе законотворческой инициативы как с точки зрения круга субъектов этого права, так и с точки зрения формы его реализации. В частности, по оценкам ученых, высшее должностное лицо субъекта Федерации, по сути, является самым активным субъектом права законотворческой инициативы, тогда как количество законопроектов, вносимых в региональные законодательные органы их депутатами, представительными органами местного самоуправления, иными субъектами права законотворческой инициативы, снижается [7, с. 267-283]. В свою очередь, круг субъектов права законотворческой инициативы на региональном уровне существенно расширен за счет предоставления такого права общественным объединениям и непосредственно гражданам, что не предусматривается Конституцией РФ на федеральном уровне. При этом в ряде регионов России высоко оценивается значение народной инициативы, что влечет принятие соответствующих законов.

С точки зрения формы реализации законотворческой инициативы эти особенности связаны с возможностью внесения ряда законопроектов только определенным в конституции (уставе) субъектом, а также с обязательностью рассмотрения внесенных высшим должностным лицом региона законопроектов в первоочередном порядке либо при наличии его заключения. Кроме того, одной из форм реализации права законотворческой инициативы на региональном уровне официально выступает законодательное предложение.

Этап предварительного рассмотрения и обсуждения внесенного законопроекта в комитетах и комиссиях законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ по сравнению с соответствующим этапом федерального законотворческого процесса лишен существенной специфики. Однако рассмотрение проекта закона субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ происходит по общему правилу в двух чтениях, но по аналогии с федеральным законотворческим процессом может быть предусмотрен и более длительный порядок рассмотрения. При этом цели проведения чтений законопроекта, итоги голосования по результатам рассмотрения законопроекта в каждом из проводимых чтений и по законопроекту в целом, а также специфика его принятия в случае двухпалатной структуры законодательного органа, когда в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ требуется одобрение принятого закона другой палатой, полностью аналогичны чтениям, итоговому голосованию и процедуре одобрения закона, проводимым в условиях федерального законотворческого процесса.

Законодательство отдельных субъектов Федерации допускает присутствие на заседаниях парламентов, парламентских слушаниях представителей средств массовой информации, трудовых коллективов и общественных объединений, разработчиков законопроектов, граждан, но их выступления носят рекомендательный характер [2, с. 214].

Аналогична федеральной и региональная стадия обнародования принятого закона, предусматривающая подписание либо отклонение регионального закона высшим должностным лицом субъекта Федерации, его опубликование и вступление в силу. Вместе с тем в ряде субъектов РФ региональный закон подписывает не только президент (глава администрации) субъекта Федерации, но и председатель регионального законодательного органа. Такую практику в юридической доктрине предлагается расширить и распространить и на уровень Российской Федерации [4, с. 158].

Реализуя научные разработки, многие субъекты РФ законодательно зафиксировали обязанность президента (главы администрации) региона при возвращении регионального закона для повторного рассмотрения предоставить мотивированное заключение (послание) о причинах возврата закона с указанием мотивов отклонения либо с предложением о внесении в него изменений и дополнений [Там же, с. 159; 8, с. 155].

Процедура повторного рассмотрения органом законодательной власти ранее принятого, но отклоненного президентом (главой администрации) субъекта РФ регионального закона и порядок преодоления отлагательного вето главы региона аналогичны федеральным, хотя представители научного сообщества настаивают на использовании выборочного, постатейного вето, которое в отдельных регионах уже применяется, а также предлагают в случае нарушения порядка принятия закона наделить главу субъекта РФ (руководителя его высшего органа исполнительной власти) правом возвращать закон без рассмотрения до его подписания с указанием соответствующих нарушений и еще раз вернуться к его рассмотрению после их устранения. Более того, в научных исследованиях высказывается мысль о правомерности самостоятельного установления субъектами Федерации механизма преодоления неправомерного бездействия главы исполнительной власти, который в установленный срок не подписывает, но и не отклоняет закон, принятый органом законодательной власти, в виде нормативного закрепления автоматического порядка обнародования такого закона, что уже нашло свою практическую реализацию на региональном уровне [6, с. 34].

На этапах опубликования принятого и подписанного регионального закона и введения его в действие принципиальных отличий между федеральным и региональным законотворческим процессом не отмечается. Отличаются только названия источников официального опубликования законов. Однако в отношении акта, принятого повторно, учеными-правоведами предлагается предусмотреть более сокращенные сроки опубликования, а в случае применения должностными лицами неопубликованных нормативных актов, ухудшающих правовое положение физических и юридических лиц, они предлагают установить меры административной ответственности в виде штрафа, налагаемого судом [1].

В целом региональный законотворческий процесс характеризуется не только достоинствами, но и недостатками, в том числе перегруженностью планов законотворческой деятельности, поспешностью в разработке проектов новых законов, игнорированием тех или иных необходимых этапов работы и законотворческого опыта других регионов и т.д. [5, с. 449; 10, с. 48]. В то же время необходимо и объективно возможно повышение эффективности и результативности законотворческого процесса в субъектах РФ.

Общее стремление к построению единой системы российского законодательства обуславливает участие региональных парламентов в федеральном законотворческом процессе. Такое участие осуществляется в форме согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов с законодательными и высшими исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, а также в форме законотворческой инициативы законодательных (представительных) органов субъектов РФ, в том числе в возможности внесения совместных (консолидированных) законотворческих инициатив парламентами нескольких регионов. При этом анализ законотворческой деятельности в России показал, что степень реализации субъектами РФ предоставленных им прав на участие в федеральном законотворческом процессе различна.

Так, большинство региональных парламентов и высших исполнительных органов государственной власти соответствующего региона активно работают над проектами федеральных законов, поступающих из Государственной Думы, и представляют в нижнюю палату парламента РФ ответы, содержащие предложения, замечания и поправки по рассмотренным законопроектам. При отклонении законопроекта законодательными и высшими исполнительными органами более чем одной трети субъектов РФ для его дальнейшего рассмотрения создается согласительная комиссия, а мнение законодательного и высшего исполнительного органов субъекта РФ должно быть единым: в противном случае считается, что оно вообще не выражено.

В свою очередь, право законотворческой инициативы регионы России реализуют не в полной мере. Это может быть объяснено отсутствием четкой регламентации порядка осуществления субъектами РФ права законотворческой инициативы на федеральном уровне, попытками с их стороны урегулировать вопросы ведения России, отнесенные к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, низким качеством подготовки вносимых законопроектов, а также прямым игнорированием со стороны субъектов России этого права. Однако данная практика имеет устойчивую тенденцию к изменению в сторону возрастания активности субъектов РФ в совершенствовании федерального законодательства.

Кроме того, на региональном уровне в настоящее время весьма распространена практика опережающего законотворчества субъектов России по предметам совместного ведения. Такая практика имеет правовую основу в виде статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [9], устанавливающей, что до принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, субъекты РФ вправе осуществлять по таким вопросам собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативно-правовые акты субъектов РФ в течение трех месяцев подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом, а при несогласии законодательного органа субъекта РФ с данным федеральным законом указанный орган вправе обратиться по вопросу о конституционности закона в Конституционный Суд РФ. Однако до вступления в силу решения Суда принятие законов и иных нормативно-правовых актов субъекта РФ по данному вопросу не допускается.

Практика опережающего законотворчества имеет широкое распространение и может быть оправдана особой значимостью для субъектов РФ тех социально-экономических вопросов, в отношении которых у федерального законодателя отсутствует четкая правовая позиция, концепция их регламентации, неполноценностью участия субъектов РФ в федеральном законотворческом процессе по предметам совместного ведения, несовершенством самих федеральных законов и большим количеством содержащихся в них юридических ошибок, медлительностью федерального законодателя и пр. Вместе с тем в федеративном государстве, по нашему мнению, существование такой практики не может быть признано допустимым, целесообразным и законодательно обусловленным.

Итак, при создании региональных законов отмечаются как позитивные, так и негативные проявления в законотворческой работе региональных парламентов, но в целом осуществление субъектами РФ собственного законотворчества является ярким выражением тенденции децентрализации правовой системы Российской Федерации. Вместе с тем для совершенствования регионального законотворчества необходимо устранить выявленные российскими учеными-правоведами пробелы регионального законотворческого процесса, развивать практику участия региональных парламентов в федеральном законотворческом процессе по предметам совместного ведения, активизировать деятельность по созданию модельных (рекомендательных) законов по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Список литературы

1. **Абрамова А. И., Рахманина Т. Н.** О практике опубликования правовых актов субъектов РФ // Журнал российского права. 2001. № 9. С. 62-71.
2. **Ишеков К. А.** О соотношении и разграничении понятий «правотворчество субъектов Российской Федерации» и «правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. № 2. С. 213-214.
3. **Конституция РФ:** принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года (с учетом изменений, внесенных Указами Президента РФ от 9 июня 2001 года № 679, от 10 февраля 1996 года № 173, от 9 января 1996 года № 20, и поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ (СЗРФ). 2014. № 9. Ст. 851.
4. **Кочетков А. В.** Стадии законодательного процесса как формы проявления правовой политики // Правовая политика и правовая жизнь. 2003. № 4. С. 153-162.
5. **Лебедева Н. В.** Правотворческая деятельность региональных парламентов // Научные труды / Российская академия юридических наук. М.: Издательская группа «Юрист», 2005. Вып. 5. Т. 1. С. 448-451.
6. **Леоненко Н. Т., Беркутова Т. А.** Право вето: региональный аспект // Право и политика. 2011. № 1. С. 30-36.

7. Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М.: Юрист, 2010. 392 с.
8. Нисневич Ю. А., Платонов В. М., Слизовский Д. Е. Законодательная деятельность: политико-правовой анализ: учеб. пособие для студентов вузов. М.: Аспект Пресс, 2007. 285 с.
9. **Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:** Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // СЗРФ. 1999. № 42. Ст. 5005; 2012. № 50. Ч. 5. Ст. 6957.
10. **Проблема правотворчества субъектов Российской Федерации:** научно-практическое пособие / отв. ред. А. С. Пиголкин. М.: НОРМА, 1998. 272 с.

PECULIARITIES OF LAWMAKING IN REGIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION

Zolotukhina Tat'yana Aleksandrovna, Ph. D. in Law
Taganrog Institute of Management and Economics
tzoloto@yandex.ru

The article is devoted to the specificity of lawmaking in the regions of the Russian Federation, the analysis of the structural elements of this activity and the forms of the participation of the Russian regions in federal law-making process. The author notes the existence of deficiencies in the process of regional lawmaking implementation and ascertains the necessity of rise in the efficiency of law-making process in the regions of the Russian Federation, the activization of the participation of regional parliaments in federal law-making process preserving the inadmissibility of leading lawmaking of regions of Russia on the subjects of joint authority.

Key words and phrases: lawmaking of regions of the Russian Federation; regional law-making process; regional parliament; leading lawmaking; regional law.

УДК 130.2

Философские науки

В статье рассматривается проблема кризисных этапов в становлении культуры. В этом контексте изучаются общие и особенные признаки кризисных состояний, анализируются их вероятные типологические варианты. Приводится дифференциация кризисов как этапов трансформаций в культуре, а также их различение по масштабам. Отдельное место уделяется кризису европейской культуры конца XIX – начала XX века, недооцененным моментом которого является факт обретения современной личностью состояния духовной свободы.

Ключевые слова и фразы: культура; кризис культуры; типология кризисных состояний в культуре; кризисное сознание; духовная свобода.

Извеков Аркадий Игоревич, к. филос. н., доцент

Институт специальной педагогики и психологии (г. Санкт-Петербург)

Arkady.izvekov@gmail.com

КРИЗИСНЫЕ СОСТОЯНИЯ В КУЛЬТУРЕ: ПРОБЛЕМА ТИПОЛОГИЗАЦИИ[©]

Теоретическая постановка темы кризисного развития культуры впервые была осуществлена на рубеже XIX-XX веков. Именно тогда слово «кризис» появилось во все более увеличивающемся со временем спектре исследований. Наряду с ним использовались другие определения, звучавшие еще более угрожающе: «закат», «смерть», «катастрофа». В то время много было тех, кто посчитал, что человек вовсе не стал счастливее от успехов антипода культуры – цивилизации. Подобные мысли нашли свое отражение в философских, социологических, исторических работах, литературе и искусстве, в воспоминаниях ученых, политических и общественных деятелей. Этот пласт саморефлексии европейской культуры поистине огромен и во всей своей совокупности бескомпромиссно свидетельствует о наличии признаков осознания кризиса.

Широко известно, что слово «кризис» (krisis) встречается со времен Древней Греции, и в буквальном переводе означает «суд», «решение», «поворотный пункт». Но греки, мысля космоцентрически и циклически воспринимая время, не думали о переходных событиях собственной истории как о таких «поворотных пунктах», в ходе которых происходит отмирание старого и рождение принципиально нового. Невозможно даже представить, что не только распад Крито-Микенской культуры, но и упадок полисной системы накануне завоеваний Александра Македонского, и закат эллинизма могли бы быть проинтерпретированы как кризисы в более или менее современном смысле этого слова. Не было подобного и в Древнем Риме, включая самые разрушительные события в его истории.

Средневековая мистически-эсхатологическая концепция истории породила идею вселенского катастрофизма как неизбежной фазы на пути к спасению. Но подобный взгляд тоже невозможно расценить как попытку осмыслить события с позиций кризисности исторического пути. Действительно, можно ли ожидаемый апокалипсис выставить как грядущий кризис? Преодоление теологической картины мира в Возрождении хотя и обернулось