МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

высшего образования

**«КУБАНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ФГБОУ ВО «КубГУ»)**

**Кафедра конституционного и муниципального права**

**КУРСОВАЯ РАБОТА**

**ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ) ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Работу выполнил В.В. Егоров

 (подпись, дата)

Факультет юридический 1 курс 2 группа

Направление Юриспруденция

Научный руководитель

канд. юрид. наук, доцент И.В. Шапиро

(подпись, дата)

Нормоконтролер

канд. юрид. наук, доцент И.В. Шапиро

(подпись, дата)

Краснодар 2016

СОДЕРЖАНИЕ

Введение…………………………………………………………………………...3

1. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.........................6
2. Правовой статус и организация деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации…………………………………………………….........................14
3. Законодательное Собрание Краснодарского края……………………….....23

Заключение………………………………………………………………………..31

Список используемых источников……………………………………………....34

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы заключается в особенности конституционно-правового статуса и организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в правовых нормах, включая положения Конституции Российской Федерации[[1]](#footnote-1), действующего законодательства как на федеральном, так и на региональном уровне, в законах, регламентирующих вопросы осуществления конституционно закрепленных в рамках предметов ведения Федерации и её субъектов полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъектов Российской Федерации, в практике реализации полномочий региональными парламентами исходя из их сущности и функционального предназначения, а также в попытке комплексного конституционно-правового исследования вопросов осуществления деятельности и проблем реализации полномочий.

Субъекты Российской Федерации обладают собственной системой государственных органов, осуществляющих государственную власть субъектов Федерации. Одним из основных и значимых элементов данной системы является законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Структура, наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта

Российской Федерации устанавливается субъектами самостоятельно с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Российской Федерации. Необходимо отметить, что разнообразие устройства этих региональных органов не должно выходить за рамки, установленные Конституцией Российской Федерации, федеральным законами. Однако даже региональное законодательство не всегда приводится в соответствие с федеральным. С другой стороны, федеральное законодательство иногда не учитывает конституционно-правовые достижения субъектов Российской Федерации, которые могли бы способствовать совершенствованию и эффективности законодательства.

Целью данного исследования является внесение предложений и рекомендаций по совершенствованию механизма реализации полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъекта Российской Федерации, а также выявление проблем, препятствующих результативной деятельности и эффективному функционированию законодательных органов государственной власти в регионах.

Основными задачами исследования являются анализ особенностей организации законодательной власти в субъектах Федерации, изучение представительной, законодательной и контрольной функции регионального парламента как воплощения механизма сдержек и противовесов в организации государственной власти субъектов РФ и анализ полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Объектом исследования являются вопросы правовой регламентации законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации.

Предметом исследования являются законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Основными методами являются общенаучные (диалектический, системно-структурный) и частноправовые (сравнительно-правовой, формально-юридический).

1. Компетенция законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Понятие «компетенция» происходит от латинского competere – добиваться, соответствовать, подходить. Компетенция определяется как совокупность установленных нормативными правовыми актами прав и обязанностей (полномочий) органов, должностных лиц. Полномочие в публичном праве – право и одновременно обязанность соответствующего субъекта действовать в определенной ситуации способом, предусмотренным законом или иным правовым актом[[2]](#footnote-2). Предметы ведения – это сферы, в которых локализуются полномочия, а также конкретные материальные объекты, по поводу которых возникают те или иные полномочия. Таким образом под понятием «компетенция» понимается объем публичных дел, возложенный законно на уполномоченный субъект. Элементами компетенции являются нормативно установленные цели, предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия, властные полномочия, ответственность за неисполнение полномочий.

Качество государственного управления в федеративном государстве является непосредственным отображением выбранного подхода к разграничению предметов ведения и полномочий. Процесс разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации является динамичным и постоянно развивающимся процессом, способствующим усовершенствованию модели разграничения компетенции, ее «отшлифовки», наполнению новыми элементами данного механизма разграничения полномочий.

«В федерациях предметы ведения государства как такового распределяются первоначально между собственно федеральным уровнем и уровнем его составных частей – земель, штатов, республик, областей и др. Это первичное распределение служит основой для формирования компетенций разных властей и их внутренних уровней»[[3]](#footnote-3).

Не зря в конституциях большинства федеральных государств большое внимание уделяется перечню предметов ведения, относящихся к тому или иному уровню власти. Существует несколько способов разграничения предметов ведения между федерацией и субъектами федерации. В качестве критериев типологизации рассматриваются:

-субъекты принадлежности полномочий (федерация, субъекты федерации);

-наличие (отсутствие) сферы совместного ведения;

-способ конституционно-правового закрепления полномочий (позитивные, при котором полномочия закрепляются за субъектом правоотношений непосредственно, и негативный, объем полномочий в рамках которого определяется через систему запретов).

1. Однозначный способ предполагает установление только предметов ведения федерации (Швейцария, Эфиопия). Все остальные вопросы относятся к ведению субъектов федерации;
2. Двухзвенный – предусматривает установление предметов ведения федерации и предметов исключительного ведения субъектов федерации (Канада);
3. Трехзвенный – подразумевает установление предметов ведения федерации, предметов совместного ведения федерации и

субъектов, предметов исключительного ведения субъектов федерации (Австрия, Индия, Бразилия, ФРГ);

1. Двухзвенно-негативный – предусматривает установление предметов ведения федерации и субъектов федерации при ограничении компетенции субъектов федерации (США);
2. Совмещенный – заключается в установлении предметов ведения федерации и предметов совместного ведения федерации и ее субъектов, при этом вопросы, не включенные в указанные предметы, относятся к ведению субъектов федерации (Россия, Пакистан);
3. Преимущественно негативный - предусматривает разграничение компетенции путем установления запретов для субъектов федерации (Мексика, Аргентина)[[4]](#footnote-4).

В Российской Федерации основные положения, касающиеся разграничения предметов ведения, заложены непосредственно в Конституции Российской Федерации (ст.71-73). Установленные в Конституции РФ перечни предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации носят закрытый характер. Это свидетельствует об использовании жесткой модели разграничения предметов ведения в российской Конституции. Соответствующие нормы не могут быть изменены иначе как в порядке внесения поправок в Конституцию РФ.

Главным преимуществом данной модели является то, что такой подход снижает возможности для абсолютизации права федерального законодателя, сохраняет определенную стабильность в системе федеративных отношений. К недостаткам данной модели можно отнести то, что она не обеспечивает гибкости в разграничении предметов ведения, которые не могут меняться применительно ко всем или отдельным субъектам Федерации.

Конституционная модель Российской Федерации не раскрывает содержание предметов ведения субъектов Федерации, поскольку определяет их по так называемому «остаточному принципу». Так согласно статье 73 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. А согласно ч. 4 ст. 76 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

Также Конституция РФ регламентирует вопросы, связанные с установление правовых форм, которые осуществляют разграничение предметов ведения и полномочий и благодаря которым вводится механизм разграничения полномочий.

В статье 11 Конституции РФ закреплено, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Конституция РФ в этой статье называет два вида правовых актов, которые выступают в качестве формы правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий: Конституцию РФ, Федеративный и иные договоры. Следовательно, Конституция и договор являются элементами механизма правового регулирования разграничения предметов ведения и полномочий в рамках федеративного государства. Так, Конституция РФ устанавливает общую схему юридической конструкции Федерации, оставляя при этом широкое поле для других форм правового регулирования, прежде всего, законодательной регламентации.

Статьи 71 и 72 Конституции Российской Федерации направлены на разграничение предметов ведения Российской Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов Федерации, однако эти статьи содержат дублирующие друг друга положения. Например, в п. «в» ст. 71 и п. «б» ч. 1 ст.72 Конституции РФ зафиксированы «защита прав и свобод человека и гражданина», «защита прав национальных меньшинств».

В данных статьях Конституции РФ установлены взаимно пересекающиеся предметы ведения Федерации и совместного ведения Федерации и субъектов Федерации. Это касается включения в п. «к» ст. 71 вопросов о международных отношениях РФ и международных договоров РФ, которые частично дублируются в п. «о» ч. 1 ст. 72 – «координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации».

Нельзя не отметить, что вопросы, связанные с судоустройством и прокуратурой, отнесены к исключительному ведению Российской Федерации (п. «о» ч. 1 ст. 71), в то время как вопросы организации судебной и прокурорской системы выведены из её исключительного ведения. Так, кадры судебных органов находятся в совместном ведении РФ и субъектов РФ (п. «л» ч. 1 ст. 72). Согласно ч. 3 ст. 129 прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются на должность Президентом Российской Федерации по представлению Генерального прокурора Российской Федерации, согласованному с субъектами Российской Федерации.

Наличие недоработок, отсутствие в Конституции РФ четких и ясных положений по вопросу разграничения предметов ведения и полномочий, конкретных принципов разграничения полномочий способствовало необходимости в развитии законодательной основы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принятие Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»[[5]](#footnote-5) закрепил базовые основы современного разграничения полномочий, а в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации»[[6]](#footnote-6) более четко были урегулированы формы и процедуры разграничения полномочий, порядок их финансирования и взаимодействия федеральных и региональных органов в процессе их реализации. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» были расширены подходы к определению способов регламентации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, основные, базовые принципы разграничения компетенции Федерации и её субъектов сохранились.

Благодаря принятию Федерального закона № 95-ФЗ от 4 июля 2003 г., в механизме разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации закон стал играть основополагающую роль, в то время как договорной способ разграничения полномочий ушел на второй план.

Теперь принятие договоров о разграничении полномочий возможно только в порядке и случаях, предусмотренных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» статьёй 26.7. Заключение договоров о разграничении полномочий допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта Российской Федерации, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий.

Согласно ст. 26.1 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации, определяются конституцией (уставом), законами и принимаемыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета) (ст. 26.2). Основной проблемой данной сферы ведения является отсутствие перечня полномочий субъектов РФ в ст. 73 Конституции РФ, что может приводить к перераспределению полномочий субъекта РФ, переквалификация предметов ведения регионов в предметы совместного ведения, сужая, таким образом, сферу компетенции Субъектов РФ.

Нужно отметить также полномочия, которые осуществляются органами государственной власти субъектов РФ в соответствии с так называемым опережающим законодательством субъекта РФ. В ч. 5 ст. 26.3 Федерального закона 184-ФЗ 1999 г. говорится, что до принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, а также по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральными законами, законами субъекта Российской Федерации, могут устанавливаться полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет и в пределах средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Что касается полномочий по предметам ведения Российской Федерации, то в пункте 3 статье 26.1 Федерального закона 184-ФЗ 1999 г. сказано, что полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями. Реально таких полномочий у субъектов РФ немало, но в федеральных законах они специально не выделяются, поэтому только по предмету регулирования данного закона можно отнести такие полномочия субъектов РФ к переданным им полномочиям по предметам ведения Российской Федерации.

Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации (п. 2 ст. 26.1). В пункте 1 статье 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указано, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленные Конституцией Российской Федерации, указанные в пункте 2 настоящей статьи, осуществляются данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

1. Правовой статус и организация деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации

Согласно ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. Основным нормативным правовым актом, детализирующим данное положение Конституции РФ, является Федеральный закон от 6 октября 1999 г. "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Данный закон установил единый подход к формированию системы государственной власти в регионах, а также установил основные принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст.1 этого закона в соответствии с Конституцией Российской Федерации деятельность органов государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляется в соответствии со следующими принципами:

а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации;

б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию;

в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации;

г) единство системы государственной власти;

д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должностного лица;

е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий;

з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления.

Также закон установил обязательную для всех регионов систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации (ст. 2).

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в ст.4 указанного закона является постоянно действующим высшим и единственным органом законодательной власти субъекта Российской Федерации. Его наименование, структура устанавливаются конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта Федерации. При этом наименование указанного органа не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти. Число депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и определяется в зависимости от численности избирателей, зарегистрированных на территории субъекта Российской Федерации.

В этом законе закреплены нормы, определяющие порядок формирования законодательных органов субъектов РФ. Согласно ч. 4 ст. 4 Федерального закона 184-ФЗ Не менее 25 процентов депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в двухпалатном законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации - не менее 25 процентов депутатов одной из палат указанного органа) должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах. Данное положение не распространяется на выборы депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Региональный парламент обладает не только представительскими и законодательными функциями. Он также наделен реальными полномочиями по осуществлению контроля за исполнением принятых им законов. В ч. 4 ст. 5 закон устанавливает, что законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах и формах, установленных конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации осуществляет наряду с другими уполномоченными на то органами контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации, исполнением бюджета субъекта Российской Федерации, исполнением бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, соблюдением установленного порядка распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации.

Законодательный орган субъекта РФ заслушивает ежегодные отчеты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации (подпункт б. 2 п. 1 ст. 5). Таким образом в практику деятельности законодательных органов субъектов вводится форма непосредственного парламентского контроля за деятельностью органов исполнительной власти. Однако нередко отчеты носят характер обычной информации о деятельности высшего исполнительного органа субъекта без каких-либо правовых последствий, а обсуждение этих отчетов депутатским корпусом не всегда сопровождается должной оценкой. Тем не менее это является реальным расширением контрольных полномочий законодательных органов за деятельностью исполнительной властью в регионах.

Необходимо отметить о таком важном принципе как законность, который тесно связан с принципом разделения властей и реализуется в системе сдержек и противовесов. В связи с этим реализация принципа конституционной законности ярко проявляется в функциях законодательных органов, которые, в свою очередь, делятся на представительную, законодательную и контрольную.[[7]](#footnote-7)

Принцип конституционной законности должен находить воплощение на всех стадиях законодательного процесса: от законодательной инициативы до опубликования закона.

Соблюдение принципа конституционной законности в законодательном процессе предполагает, с одной стороны, соблюдение формальной стороны процесса - все его участники действуют строго в рамках своих полномочий и в соответствии с процедурными нормами.

С другой стороны, весьма важной представляется и содержательная сторона законодательной деятельности, выражающаяся в необходимости соблюдения иерархии правовых актов во главе с Конституцией РФ.

Законодательный процесс на уровне субъекта РФ имеет ряд существенных особенностей. Конституционной основой законодательного процесса выступают следующие ключевые положения Конституции РФ.

Во-первых, определяющим конституционным принципом для процесса законотворчества субъектов РФ является содержащаяся в ч. 2 ст. 4 Конституции РФ норма: Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории России.

Во-вторых, правомочие субъектов РФ по созданию собственной системы законодательства закреплено в ч. 2 ст. 5 Конституции РФ - республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а остальные субъекты РФ имеют свой устав и законодательство.

В-третьих, в ч. 3 ст. 11, в ст. 71, 72, 73, 76 Конституции РФ установлены: принцип разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, сферы ведения и полномочия Федерации и ее субъектов, виды правовых актов, являющихся формой реализации таких полномочий, и их соотношение.

Глава 5 ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", в свою очередь, определяет механизм обеспечения соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Для обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в РФ ведется регистр нормативных правовых актов субъектов РФ.

Так указом Президента РФ от 10 августа 2000 г. N 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»[[8]](#footnote-8) и Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. N 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»[[9]](#footnote-9) определен порядок ведения Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Функция по ведению данного регистра возложена на Министерство юстиции РФ.

Согласно положению о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в федеральный регистр включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации), органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

Обеспечение законности правовых актов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации контролируется органами прокуратуры путем внесения протеста на противоречащий закону правовой акт в орган или должностному лицу, которые издали этот акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу, либо путем обращения в суд[[10]](#footnote-10).

В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» отражены следующие обязательные составляющие законодательного процесса в субъекте РФ: круг субъектов законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе субъекта РФ; возможность рассмотрения в первоочередном порядке по предложению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); рассмотрение законопроектов, предусматривающих расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения указанного лица (ст.6); обязательное число голосов депутатов, необходимое для принятия конституции (устава), законов субъекта РФ, постановлений законодательного органа субъекта РФ; количество чтений по законопроекту и порядок принятия закона двухпалатным законодательным органом (ст. 7); порядок обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации; порядок одобрения в ранее принятой редакции закона субъекта в случае отклонения высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) закона субъекта Российской Федерации (ст.8).

Закрепление данного законотворческого процесса служит для обеспечения единства правового пространства в Российской Федерации и режима конституционной законности.

Возможность признания противоречащим Конституции РФ федерального закона, нормативных правовых актов субъекта РФ является гарантией соблюдения принципа конституционной законности. Эту функцию выполняет Конституционный Суд РФ. Сформированные в ряде субъектов РФ конституционные и уставные суды также обеспечивают режим конституционной законности.

Как уже говорилось ранее законодательные органы субъектов РФ осуществляют контрольные функции путем реализации полномочий, связанных с формированием (участием в формировании) органов государственной власти субъекта РФ, с назначением должностных лиц и освобождением их от должности, с участием в согласовании назначения на должность, с наделением полномочиями должностных лиц, с выражением недоверия должностным лицам.

Необходимым элементом правового статуса представительного органа государственной власти является конституционно-правовая ответственность. В Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплены основания досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации: роспуск указанного органа высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации); вступление в силу решения соответственно верховного суда республики, суда края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа о неправомочности данного состава депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе в связи со сложением депутатами своих полномочий; роспуск Президентом РФ в случае неисполнения законодательным решения суда о признании нормативного правового акта законодательного органа противоречащим федеральному закону и недействующим, а также в случае если законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в установленный законом срок дважды не принял решение о наделении представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации).

1. Законодательное Собрание Краснодарского края

В ст. 24 Устава Краснодарского края[[11]](#footnote-11) сказано, что законодательная власть Краснодарского края осуществляется:

- населением - непосредственно путем референдума края;

- Законодательным Собранием края, являющимся постоянно действующим представительным, законодательным и контрольным органом государственной власти края.

Законодательное Собрание края состоит из 70 депутатов, избираемых на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании сроком на 5 лет (в парламент Кубани пятого созыва было избрано 100 депутатов).

В ст. 5 устава Краснодарского края говорится, что органы государственной власти края самостоятельно осуществляют в соответствии с

Конституцией Российской Федерации и настоящим Уставом следующие полномочия:

а) принятие, изменение Устава края, законов и иных нормативных правовых актов края, контроль за их соблюдением;

б) установление системы органов законодательной и исполнительной власти края, определение порядка формирования, организации и деятельности этих органов в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом;

в) разработка и исполнение социально-экономических, научно-технических, экологических и иных программ края;

г) распоряжение имуществом и финансами края;

д) учреждение наград Краснодарского края и награждение ими, учреждение и присвоение почетных званий и премий Краснодарского края;

е) правовое регулирование вопросов организации местного самоуправления в Краснодарском крае в случаях и порядке, установленных федеральным законом;

ж) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов государственной власти Краснодарского края и их должностных лиц в области местного самоуправления в случаях и порядке, установленных федеральными законами;

з) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления по предметам ведения Краснодарского края как субъекта Российской Федерации, а также в пределах полномочий органов государственной власти Краснодарского края по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

и) правовое регулирование прав, обязанностей и ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления при осуществлении отдельных государственных полномочий, которыми органы местного самоуправления наделены законами Краснодарского края в порядке, установленном федеральным законом.

А в ст. 7 указано на то, что в совместном ведении Российской Федерации и Краснодарского края находятся:

а) обеспечение соответствия Устава, законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей Краснодарского края, выполнение международных договоров Российской Федерации.

2. По вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, Краснодарский край осуществляет правовое регулирование в пределах своей компетенции, определенной федеральными законами.

До принятия федеральных законов по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, Краснодарский край вправе осуществлять собственное правовое регулирование. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты Краснодарского края приводятся в соответствие с принятым федеральным законом. (Подробный и более детализированный список полномочий закреплен в ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ.)

Основными функциями Законодательное Собрание Краснодарского края (ч. 2 ст. 1 закона Краснодарского края от 28 июня 1995 г. № 10-КЗ «О Законодательном Собрании Краснодарского края»[[12]](#footnote-12)) являются:

а) правовое (законодательное) регулирование по предметам ведения края, а также по вопросам совместного ведения Российской Федерации и Краснодарского края;

б) контроль за соблюдением и исполнением принятых им законов и иных нормативных правовых актов Краснодарского края;

в) взаимодействие с органами местного самоуправления в Краснодарском крае;

г) привлечение населения, общественных объединений к управлению краем.

Порядок законотворческого процесса регулируется законом Краснодарского края от 6.06.1995 № 7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края»[[13]](#footnote-13), разделом 3 Регламента Законодательного Собрания Краснодарского края. В рамках правотворчества органов государственной власти края осуществляются:

а) прогнозирование правотворчества;

б) планирование правотворческих работ;

в) подготовка проектов нормативных правовых актов края;

г) научная экспертиза проектов нормативных правовых актов края;

д) рассмотрение и принятие нормативных правовых актов края;

е) опубликование и толкование нормативных правовых актов края;

ж) мониторинг правоприменения нормативных правовых актов Краснодарского края, в том числе оценка эффективности действия нормативных правовых актов Краснодарского края;

з) антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов края и их проектов. (ст. 3 закона Краснодарского края от 6.06.1995 № 7-КЗ)

Этапы законотворческого процесса:

1 этап. Право законодательной инициативы осуществляется в форме внесения в Законодательное Собрание Краснодарского края (далее ЗСК) субъектами права законодательной инициативы: проектов законов Краснодарского края; проектов постановлений ЗСК; проектов законов Краснодарского края о внесении изменений в законы Краснодарского края (постановлений ЗСК) либо о признании законов Краснодарского края (постановлений ЗСК) утратившими силу.

В ст. 55 Устава Краснодарского края перечислены субъекты, обладающие правом законодательной инициативы, к которым относятся:

а) депутаты Законодательного Собрания края;

б) постоянные комитеты и комиссии Законодательного Собрания края;

в) депутатские объединения Законодательного Собрания края;

г) глава администрации (губернатор) края;

д) прокурор края, председатель краевого суда, председатель краевого арбитражного суда, избирательная комиссия Краснодарского края по вопросам их компетенции;

е) представительные органы местного самоуправления края;

ж) Краснодарское краевое объединение организаций профсоюзов;

з) депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представляющие Краснодарский край;

и) не менее 100 тысяч избирателей края, подписавших надлежащим образом коллективное обращение;

к) Торгово-промышленная палата Краснодарского края.

2 этап. Подготовка концепций (основных идей) проекта.

3 этап. Проработка техники изложения законопроекта.

4 этап. Экспертиза законопроекта, рассмотрение его профильным комитетом, экспертиза и заключение правового управления (структурное подразделение ЗСК), рассылка законопроекта субъектам права законодательной инициативы, заинтересованным и компетентным государственным органам, органам местного самоуправления. Также создается рабочая группа по учету и согласованию полученных от вышеуказанных субъектов предложений и замечаний по законопроекту.

5 этап. Повторная рассылка проекта этим же субъектам с уже внесенными замечаниями и предложениями.

6 этап. Рассмотрение законопроекта на пленарном заседании в двух чтениях. По итогам первого чтения принимается большинством от установленного числа депутатов одно из следующих решений: принять проект закона в первом чтении, отклонить проект закона, направить проект закона на доработку. Во втором чтении ставят на голосование сначала проекту, после предложение о принятии проекта закона во втором чтении.

7 этап. Подписание и обнародование законов края и постановлений ЗСК в официальных источниках опубликования. Официальным опубликованием закона края считается первая публикация его полного текста в газете "Кубанские новости" или первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) или на официальном сайте администрации Краснодарского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (http://admkrai.krasnodar.ru). Официальным опубликованием постановления Законодательного Собрания Краснодарского края считается первая публикация его полного текста в газете "Кубанские новости" или первое размещение (опубликование) на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) или на официальном сайте Законодательного Собрания Краснодарского края в информационно-телекоммуникационной сети "Интернет" (www.kubzsk.ru) (ст. 46 закона Краснодарского края от 6.06.1995 7-КЗ)

Как уже отмечалось выше в ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ содержится подробный перечень полномочий. Избранный федеральным законодателем механизм разграничения полномочий отличается громоздкостью и сложностью процедур. Изменения в разграничении полномочий по предметам совместного РФ и субъектов РФ осуществляется путем параллельного внесения изменений как в Федеральный закон ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 2 ст. 26.3), так и в отраслевой федеральный закон, соответствующий характеру и содержанию полномочия. Однако на данный момент указанный перечень представляет собой своеобразный свод, реестр полномочий, закрепленных одновре­менно как в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъ­ектов Российской Федерации», так и в отраслевом фе­деральном законодательстве по предметам совместно­го ведения. Он, по сути, имеет значение только для того, чтобы субъекты Федерации в обобщенном виде представляли, за что они несут ответственность. Никаких ограничений для бесконечного расширения полномочий субъектов Российской Федерации, если эти полномочия касаются предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федера­ции, в том числе с точки зрения финансового критерия, названный Закон не устанавливает.[[14]](#footnote-14)

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключении необходимо отметить, что в сфере разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ сформировалась определенная, стабильная система, позволяющая находить определенное соотношение между централизацией и децентрализацией. На основе нормативно закрепленного механизма разграничения полномочий между феде­ральными органами государственной власти и орга­нами государственной власти субъектов Федерации фактически сформирована система государственного управления, опирающаяся на современные механиз­мы стратегического планирования и управления по результатам, действующая с механизмами принятия бюджетных решений, в первую очередь в рамках программно-целевого подхода.

Разграничение полномочий между органами го­сударственной власти Федерации и органами государ­ственной власти субъектов Федерации не должно при­водить к нарушению принципов федеративного устройства, установленных в Конституции РФ (ст. 5), в том числе принципа единства системы государственной власти.

Нужно понимать, что принцип единства системы го­сударственной власти не должен сводиться к иерархическому сопод­чинению различных уровней власти единому центру. Главной целю такого единства является формирова­ние системы государственной власти, обеспечивающей единство экономического и правового пространства на всей территории государства.

Однако установление такого единства должно осуществляться при условии наделения субъектов федерации определенной само­стоятельностью не только в образовании и деятельно­сти своих органов законодательной, исполнительной и судебной власти, но также и в проведении собствен­ной политики в социальной и экономической сферах в пределах предметов ведения субъектов Федерации и утвержденного для них объема полномочий в рамках их совместного с Федерацией ведения.

К сожалению, наблюдается постепенное вытеснение права субъек­тов Федерации федеральным правом по предметам совместного ведения. Параллельно происходит неуклонное сужение сферы собственного правового ре­гулирования субъектов Федерации за счет расширения практики вторжения в нее федерального законодате­ля. В результате начала централизации и децентрали­зации в системе федеративных отношений смещаются в сторону явного усиления в них централизации.

Учитывая, что процесс разграничения полномо­чий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации нередко сопровождается про­явлением конфликтных, спорных ситуаций, важным инструментом механизма разграничения полномочий являются досудебные и судебные способы разрешения разногласий. Наличие таких способов обеспечивает со­гласование интересов и четкое взаимодействие феде­ральных и региональных структур.

Также нужно отметить необходимость в развитии опережающего регулирования со стороны субъектов Российской Федерации, которое обеспечивает динамику развития законодательства. Наличие опережающего регулирования может способствовать успешному регулированию и на федеральном уровне. Так, принятая **в** субъекте Россий­ской Федерации модель регламентации отношений позволяет вовремя устранить те недостатки, которые выявились в ходе действия закона субъекта Российской Федерации по соответствующему предмету регулиро­вания. Более того, федеральный законодатель может иногда и вовсе отказаться от принятия федерального закона, если практика регламентации соответствую­щих отношений на региональном уровне окажется бо­лее успешной и достаточной.

Как справедливо отмечает О.Н. Булаков, политические и экономические реформы, проводимые в России, требуют интенсивного законотворчества. Как никогда становится важным процесс создания закона, выработки первоначальной концепции будущего акта, составление и обсуждение проекта, учет мнений и интересов различных социальных групп, соотношение с другими нормативными актами, способность будущего закона "вписаться" в уже существующую правовую систему[[15]](#footnote-15). Вот почему принцип конституционной законности выступает основой деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, гарантирует независимость и ответственность этих органов, определяет содержание законодательного процесса.

Значимость законодательства субъектов РФ достаточно быстро возрастает, что способствует реальному повышению эффективности деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, позволяет упорядочить нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. ст. 4398.
2. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2003. №27 (ч.2) Ст. 2709.
3. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
4. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. (с изм. от 7 февраля 2011 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ от 20 февраля 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 901.
5. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. N 1486 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст.3356.
6. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. N 904 // Собрание законодательства РФ 2000. № 49 Ст. 482.
7. Устав Краснодарского края (с изменениями и дополнениями от 11 февраля, 29 апреля 2016 г.) // Правовая система «Гарант».
8. О Законодательном Собрании Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28 июня 1995 г. № 10-КЗ // официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края www.kubzsk.ru (дата обращения: 30.05.2016 г.).
9. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6.06.1995 № 7-КЗ // официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края www.kubzsk.ru (дата обращения: 30.05.2016 г.).

Монографии, учебники, научные статьи

1. Андриченко Л.В. Современная модель и механизм разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2014. №2.
2. Андриченко Л.В., Валентей С.А. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государствен­ной власти субъектов Российской Федерации на современ­ном этапе // Федерализм. 2008. № 4.
3. Булаков О.Н. Парламентское право России. М., 2006.
4. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. Новосибирск, 2009.
5. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. Парламентское право России. М., 2000.
6. Тихомирова М.Ю. Юридическая энциклопедия. М., Изд. Г-на, 2000.
7. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2005.
1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ .2014. № 31. ст. 4398. [↑](#footnote-ref-1)
2. Тихомирова М.Ю. Юридическая энциклопедия. – М., Изд. Г-на, 2000, с. 331. [↑](#footnote-ref-2)
3. Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. – М., 2005, с. 113. [↑](#footnote-ref-3)
4. Глигич-Золотарева М.В. Теория и практика федерализма: системный подход. – Новосибирск, 2009. С. 434-445. [↑](#footnote-ref-4)
5. 1. О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ (ред. от 25.11.2013) // Собрание законодательства РФ. 2003. №27 (ч.2) Ст. 2709. [↑](#footnote-ref-5)
6. 1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (ред. от 02.06.2016) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005. [↑](#footnote-ref-6)
7. Степанова И.М., Хабриевой Т.Я. Парламентское право России / М., 2000. С. 34. [↑](#footnote-ref-7)
8. О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации: Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. N 1486 // Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст.3356. [↑](#footnote-ref-8)
9. Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации: Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. N 904 // Собрание законодательства РФ 2000. № 49 Ст. 482. [↑](#footnote-ref-9)
10. О прокуратуре Российской Федерации: Федеральный закон от 17 января 1992 г. (с изм. от 7 февраля 2011 г.) // ВСНД РФ и ВС РФ от 20 февраля 1992. N 8. Ст. 366; СЗ РФ. 2011. N 7. Ст. 901. [↑](#footnote-ref-10)
11. Устав Краснодарского края (с изменениями и дополнениями от 11 февраля, 29 апреля 2016 г.) // Правовая система «Гарант». [↑](#footnote-ref-11)
12. О Законодательном Собрании Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 28 июня 1995 г. № 10-КЗ // официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края www.kubzsk.ru (дата обращения: 30.05.2016 г.). [↑](#footnote-ref-12)
13. О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края: Закон Краснодарского края от 6.06.1995 № 7-КЗ // официальный сайт Законодательного Собрания Краснодарского края www.kubzsk.ru (дата обращения: 30.05.2016 г.). [↑](#footnote-ref-13)
14. Андриченко Л.В., Валентей С.А.Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государствен­ной власти субъектов Российской Федерации на современ­ном этапе // Федерализм. 2008. № 4. С. 31-53. [↑](#footnote-ref-14)
15. Булаков О.Н. Парламентское право России. – М., 2006. С. 350. [↑](#footnote-ref-15)