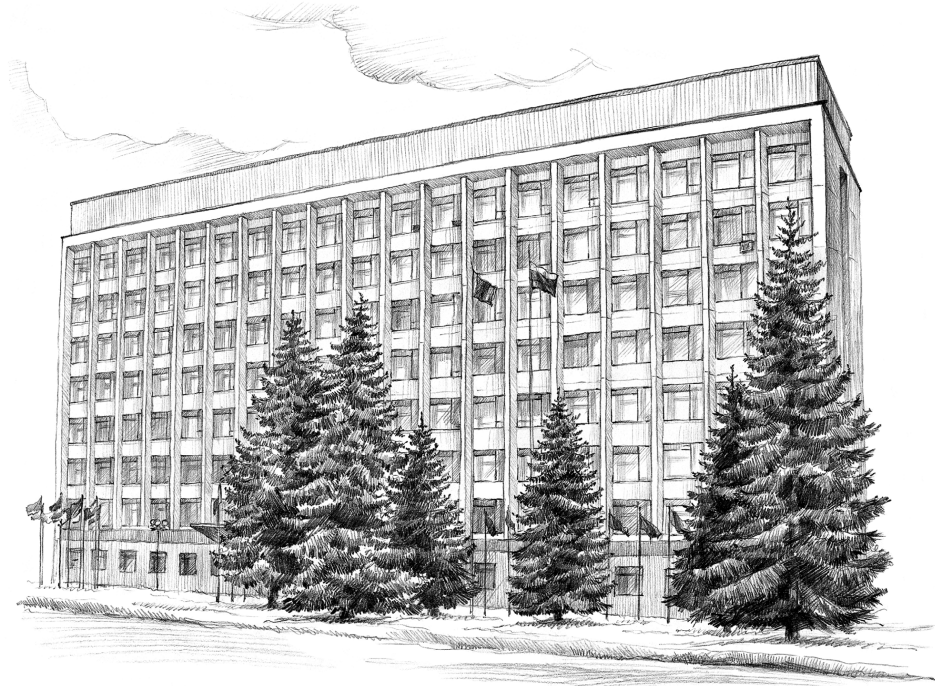




**МАТЕРИАЛЫ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ
«ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО
ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»**



Тверь, 2019



**Научно-практическая конференция
«Основные вехи развития тверского
парламентаризма:
история и современность»**

Научно-практическая конференция – одно из центральных мероприятий, посвященных 25-летию Законодательного Собрания области.

Принимая решение о проведении такого научного форума в стенах областного парламента, мы исходили из того, что на нашей площадке должно состояться глубокое, научное и всестороннее обсуждение различных аспектов прошлого, настоящего и будущего регионального парламентаризма как составной и важной части российской демократической системы. Вопросы о том, какое место в системе разделения властей занимают законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, по-прежнему представляют собой актуальное направление современной юридической мысли.

Особенно приятно видеть в числе участников нашей встречи Владимира Петровича Лукина, с именем которого связаны важнейшие этапы построения правового государства в нашей стране, начиная буквально от первых демократических выборов в Верховный Совет в 1989 году и отмены шестой статьи о руководящей роли партии в Конституции СССР.

За двадцать пять прошедших лет Законодательным Собранием Тверской области принято свыше 2400 законов. То есть, в среднем, ежегодно разрабатывается и вступает в силу почти сотня нормативных правовых актов с этим статусом.

Число отклоненных, отозванных и отмененных законов невелико. В первую очередь такая продуктивность и добротность нормативной системы Тверской области обеспечивается привлечением к этой работе компетентных специалистов. Мы постоянно прислушиваемся к авторитетному мнению Контрольно-счетной палаты, прокуратуры области, Управления юстиции, областной избирательной комиссии, ученых-правоведов ТвГУ.

Отрадно, что юридическая общественность региона с интересом откликнулась и на приглашение к дискуссии.

Современное развитие России в качестве федеративного государства основывается на правовых принципах, заложенных в нормах Конституции, принятой 12 декабря 1993 года. Она определила новый статус регионов, общие основы системы органов государственной власти и полномочия её различных уровней. Впервые в истории региональные представительные органы получили право принятия законов субъектов Российской Федерации.

Наши коллеги, начиная с 1994 года, заложили надежный, прочный фундамент, и начали возведение здания тверского парламентаризма. Законодательное Собрание шестого созыва сегодня ведет строительство уже шестого этажа этого здания.

Перед каждым из созывов областного парламента время ставило свою повестку дня. Круг решаемых задач от созыва к созыву расширялся и детализировался.

Первый и второй созывы Законодательного Собрания, действуя в очень трудных условиях кризисных 90-х годов, создали систему органов государственной власти в Тверской области. С принятием Устава области депутаты второго созыва смогли сосредоточиться на совершенствовании вопросов бюджетирования, промышленного и сельскохозяйственного развития, социального обеспечения.

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В третьем созыве интенсивность законотворческой работы значительно возросла. За этот период был принят целый комплекс областных программ, касающихся непосредственно социальных отраслей. Проработан большой блок законов, затрагивающих выборное законодательство, реформирование системы местного самоуправления.

Депутаты четвертого созыва значительную часть времени посвятили трудоемкому процессу приведения областных нормативно-правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. Был принят ряд передовых законов по повышению инвестиционной привлекательности области, модернизации управления экономикой, укреплению бюджетно-финансовой системы региона, комплексной демографической политике.

Областной парламент пятого созыва приоритетом своей работы определил повышение эффективности законотворчества путем укрепления взаимодействия с органами исполнительной власти и местного самоуправления, научным сообществом, общественностью региона. Планомерно осуществлялась разработка документов стратегического планирования.

В числе главных политических приоритетов парламента шестого созыва – обеспечение исполнения приоритетных национальных проектов. Предстоит добиваться последовательного снижения бюджетного дефицита и сокращения государственного долга региона. На повестке дня также совершенствование мер социальной поддержки, повышение эффективности промышленного и сельскохозяйственного производства, увеличение доходной базы бюджета.

Акценты в законотворческой деятельности сегодня заметно меняются.

В первые два десятилетия регионального законотворчества было необходимо засеять правовое поле, что называется, сплошным методом – разрабатывать и принимать базовые нормативные акты практически по всем отраслям правового регулирования.

Теперь, когда в регионе сформирована полноценная нормативная база, законотворческая деятельность становится все более детализирующей и поправочной.

А это значит, что у областного парламента появляется больше возможностей для того, чтобы сосредоточиться на выполнении другой важной функции – контрольной. И не случайно на трибуне Законодательного Собрания регулярно появляются с отчетами ответственные должностные лица исполнительной власти – Губернатор, Председатель Правительства, министры, руководители предприятий с государственным участием.

С целью качественного законотворчества будет расширяться практика проведения мониторингов, изучения правоприменительной практики.

Подлинный парламентаризм опирается на систему активно функционирующих институтов государственной власти и гражданского общества. Признание гражданами парламента как полноценного и необходимого института определяет его высокий статус в политической системе.

Поэтому другой важный итог этих 25 лет состоит в том, что в регионе сформирован адекватный потребностям времени дееспособный институт представительной власти. Не просто создан базовый массив областного законодательства, а наработан значительный опыт взаимоотношений парламента с исполнительной властью, институтами гражданского общества, местным самоуправлением. Выработаны свои механизмы культуры политического компромисса в обществе и среди политической элиты региона.

С одной стороны, Законодательное Собрание Тверской области никогда не было «филиалом», еще одним юридическим департаментом власти исполнительной, но и никогда не стремилось к «самостийности», не пыталось из политических или иных соображений искусственно создавать преграды, а тем более разжигать конфликты.

Сбалансированная система государственного управления – наше важнейшее приобретение. Она требует постоянного внимания, известного такта и политической культуры. Надеюсь, что и нынешнему, и будущим депутатским созывам этот тонкий механизм удастся сохранить и использовать его только во благо.

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

В числе проблемных тем хотелось бы сегодня совместно обсудить ряд общих проблем «болезни роста», связанных с качеством и эффективностью принимаемых законов.

В частности, некоторые эксперты с опасением говорят о том, что в рамках реализации вопросов совместного ведения институт законотворчества в субъектах Российской Федерации несколько утрачивает свою содержательную сторону. Региональные законы, находясь в подчиненном положении по отношению к законам федеральным, фактически становятся их техническим приложением. И действительно, в настоящее время до 80 процентов областных законов принимается как следствие корректировки норм федеральных правовых актов.

Недостаток системности в общем законотворчестве наиболее зримо проявляется в устоявшейся практике принятия законов, непрерывно вносящих «изменения в изменения».

Особого внимания по-прежнему требует и сфера подзаконного нормотворчества. Отсутствие должного контроля над правовыми актами, принимаемыми исполнительной властью в развитие федеральных законов, зачастую влечет за собой проблемы по всей цепи системы законодательного регулирования.

Как избежать вышеперечисленных коллизий – эти и другие вопросы, которые волнуют сегодня как законодателей-практиков, так и ученых правоведов.

Сейчас, когда в нашем регионе по инициативе Губернатора Тверской области И.М.Рудени разрабатываются и принимаются различные отраслевые документы стратегического планирования, как никогда востребована обновленная, научно обоснованная и концептуально осмысленная стратегия областного парламента.

Напомню, что впервые Стратегия законотворческой деятельности Законодательного Собрания Тверской области на среднесрочный период была принята в период работы пятого созыва в 2014 году.

Стратегия деятельности на созыв – это документ, определяющий приоритетные цели, задачи и направления законопроектной и контрольной работы депутатов, разрабатываемый с учетом приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации, тесно увязанный с другими программными документами развития Тверской области, учитывающий наказы избирателей.

Мы должны исходить из того, что Стратегия Законодательного Собрания Тверской области – не политическая декларация, а серьезный управленческий документ, непосредственно влияющий на организацию и содержание законодательной работы депутатов и, в конечном итоге, на социально-экономические процессы в регионе. И при ее подготовке, конечно, будет востребован опыт юридического сообщества.

Безусловно, будущее Тверской области, как и любого другого субъекта Российской Федерации, да и России в целом, неразрывно связано с дальнейшим развитием и укреплением демократических институтов правового государства.

Результаты общественно-политических процессов в Верхневолжье однозначно демонстрируют, что именно профессиональный парламент, опирающийся на другие конституционные институты демократии, способствует созданию эффективной системы законодательства, обеспечению прав и свобод человека и гражданина, формированию цивилизованных рыночных отношений, социально ориентированной рыночной экономики, консолидации всех политических сил.

Сегодня эти тезисы наглядно подтверждаются высоким государственным авторитетом Тверской области – стабильно развивающегося субъекта Российской Федерации.

Благодарю всех, кто откликнулся на наше приглашение принять участие в конференции. Желаю плодотворной работы.

*ГОЛУБЕВ С.А.,
Председатель Законодательного Собрания Тверской области*

ЛУКИН В.П.,

Заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам, представитель от исполнительного органа государственной власти Тверской области

Я хочу начать с небольшого экскурса в историю политической системы нашего государства, неотъемлемой и органичной частью которого является Законодательное Собрание Тверской области.

Но, прежде всего, хочу напомнить, что Тверь и Тверская область, ранее Тверская губерния, это один из очень важных центров средоточия формирования российского парламентаризма. И когда говорят о российском дореволюционном парламентаризме, сразу возникают по меньшей мере две замечательные фамилии. Это, прежде всего, Федор Измайлович Родичев. Он родился в Весьегонском уезде Тверской губернии и сыграл очень большую роль в работе всех четырех российских государственных дум, был одним из основателей конституционно-демократической партии, играл там видную роль, и был связан со многими, в том числе и драматическими событиями истории. Именно он вызывал на дуэль премьер-министра Российской империи Столыпина. Родичеву в связи с этим принадлежит крылатая, и теперь, наверное, уже бессмертная, хотя и спорная фраза, «о столыпинских галстуках». Второй исторической фигурой для тверского парламентаризма был вице-председатель Государственного совета Российской империи Иван Яковлевич Голубев, который по высочайшему повелению открывал работу двух дореволюционных государственных дум.

Далее, если перейти к новейшей эпохе российского парламентаризма, то, безусловно, следует упомянуть еще двух людей, тесно связанных с Тверью, которые сыграли большую роль в начале 90-х годов прошлого века становления Верховного Совета, а затем Государственной Думы Российской Федерации. Это, прежде всего, Михаил Михайлович Молоствов, который был известным правозащитником, написавшим много работ. Философ по своей профессии, он играл большую роль в советском правозащитном движении. После первого заключения (позднее он был реабилитирован) он работал почтальоном в одном из районов Тверской области. По своим качествам он был светлый человек, почти идеальный. Недаром, будучи депутатом, он всегда входил в парламентские комиссии по этике, ему доверяли люди различных партий, различных уклонов и взглядов. Было бы справедливо сегодня почтить его память, установить мемориальную доску там, где он жил.

Другой уроженец Тверской области, фигура яркая и спорная – Сергей Николаевич Юшенков. С.Н.Юшенков был первым председателем комитета по обороне Государственной Думы. Он был очень ярким, остроумным человеком. Ему принадлежит сатирическая биография Председателя Верховного Совета Руслана Имрановича Хасбулатова, в которой один из томов «от имени Хасбулатова», назывался: «Я и моя скромность». Юшенков также, при всех сложностях, противоречиях сыграл очень важную роль в формировании парламентаризма в России уже на новом этапе, в конце двадцатого столетия.

Многое в работе представительных органов власти изменилось за эти 25 лет. Важным достижением нашего общества стало принятие Конституции 1993-го года. Она

утвердила концепцию правового государства с естественными и неотчуждаемыми правами человека в качестве высшей ценности государства.

Мне пришлось быть членом конституционной комиссии Верховного Совета Российской Федерации с самого начала, а потом, с осени 1993-го года, с памятных событий того времени, я, хотя работал в это время Послом Российской Федерации в США, всё равно принимал участие в работе конституционного совещания, которое готовило проект Конституции уже на финальной стадии. Я хорошо помню, как мне присылали в Вашингтон материалы, предложения и поправки к Конституции, и мы садились с юристами, разбирали их, советовались и отправляли наши предложения.

Некоторые из предложенных мною поправок в проект Конституции были приняты и сохранились в неизменном виде. Например, поправка о том, что посол России в другой стране должен назначаться Президентом, но утверждаться международными комитетами обеих палат Парламента.

В целом Конституция России, безусловно, на выходе получилась документом, который отвечает самым высоким международным стандартам. В ней четко и ясно прописаны права граждан, вопросы, связанные с государственным устройством и проблемами федерального государства. И Конституция сама по себе – это, безусловно, документ, которым мы можем гордиться. Не в том смысле, что Конституция идеальная, а в том, что она дает ориентир, куда нам двигаться, каким путем двигаться.

Без конкретного контекста истории вообще не бывает. Подготовка нашей Конституции проходила в непростых условиях, возникших после распада Советского Союза. Как бы то ни было, но это был действительно развал огромного, мощного государства, которое распалось не из-за того, что какой-то один дядя или пять дядей, реализовали коварный план все поломать, а по значительно более глубинным причинам.

И в этой ситуации перед нами была огромной важности задача. Нам пришлось найти такие формулировки, чтобы хоть как-то склеить то, что осталось после развала СССР, речь ведь шла тогда не только о выходе союзных республик, а уже о выходе автономных республик. И все это порождало огромную опасность. Велись разговоры и о том, что нам надо бы создавать конфедерацию. И все же удалось в Верховном Совете России, а потом уже в Государственной Думе найти варианты, создать такой документ, который все-таки исходил из того, что Россия едина, что источником власти в нашей стране является многонациональный российский народ. И уже дальше началась работа, как привести вот это единство в реальность, в текст конкретных статей Конституции, а это было очень сложно, особенно всё, что касалось отношений между федеральным центром и регионами.

В 1999-м году в связи с закреплением в законодательстве базовых конституционных принципов, начался период попыток гармонизации законодательства. Но это давалось также очень трудно.

Конечно, за четверть века, которые сейчас прошли, законодателями было сделано очень многое. Насколько я помню, сейчас принято около двухсот тысяч законодательных мер во всех наших 85-ти субъектах Федерации. Среди них было очень много интересных и ценных предложений, и, что важно, в общем массиве нашего законодательства примерно от трети до четверти законопроектов были выдвинуты именно региональными законодательными собраниями.

Уверен, в дальнейшем надо обязательно работать над повышением возможностей реализовать предложения субъектов права законодательной инициативы. Я думаю, что законопроект, который бы упорядочил прохождение, прием региональных законов на федеральном уровне, еще предстоит разработать.

Сегодня я работаю в Совете Федерации в комитете по международным делам. В настоящее время мы плодотворно взаимодействуем с МИДом над ратификацией международных договоров. Это очень серьезные юридические вопросы, потому что международные договоры ратифицируются по определенной процедуре, от которой зависит, в том числе, реализация прав международной деятельности регионов в пределах их компетенции.

Часто в процессе ратификации договоров возникает вопрос о том, почему в Конституции написано, что, если международное законодательство противоречит российскому национальному законодательству, то приоритет имеет международное законодательство. В этом иногда находят ущемление суверенитета страны. Я думаю, что ситуация на самом деле значительно сложнее. Ведь в Конституции написано, что если договор между Россией и другим государством противоречит внутренним законам России, то тогда действует положение договора. Поэтому речь не идет о том, что мы предпочитаем какой-то иностранный закон нашему закону. Речь идет только о тех договорах, которые мы сами подписали, а значит они соответствуют нашим интересам. Если они не соответствуют интересам, в любом договоре содержится принцип, через три или пять лет одна сторона может заявить о денонсации договора.

В течение 10 лет (2004-2014 гг.) я исполнял обязанности Уполномоченного по правам человека в России и, конечно, постоянно обращаю особое внимание на процессы, связанные с обеспечением прав российских граждан.

На законодательном уровне сегодня, я считаю, одной из болезненных тем сейчас является проблема муниципального фильтра на выборах. Мотивы, почему он существует, понятны. За истекшие годы уж очень много совершенно неподходящих людей выдвигались на различные выборные должности. Но, с другой стороны, ограничительные меры должны быть такими, чтобы не нарушались положения Конституции о праве гражданина избирать и быть избранным. Исходя из этой точки зрения, я предложил законопроект, по которому снижается муниципальный порог, снижается количество людей, количество субрегионов, муниципалитетов, которые необходимы для того, чтобы выдвинуть кандидата. Я думаю, что даже если в моей формулировке этот закон не будет принят, дискуссия по этой теме будет продолжена. В таких вещах должен быть достигнут баланс, который учитывает и те, и другие позиции.

Второй законопроект, который недавно был мною выдвинут, – инициатива о том, чтобы включить совершеннолетних граждан в перечень лиц, в отношении которых не применяются обязательные работы, как вид административного наказания. Сегодня, если молодой человек до 18 лет привлекается к ответственности, то одним из возможных его наказаний являются общественные работы. Но правонарушитель – несовершеннолетний, и такое наказание противоречит многим международным принципам. Принудительными работами, обязательными работами подростки не должны наказываться. Я уверен, что здесь нам надо пойти на более гуманное отношение к детям, хотя подростковая преступность – это серьезная проблема и безнаказанным ничего оставлять нельзя.

В настоящее время политическая система нашей страны в целом устойчива, готова к дальнейшему совершенствованию.

Конечно, наша страна должна быть единой в этом, по-моему, ни у кого нет сомнения. Проблема состоит в другом, как сделать так, чтобы баланс между федерализмом и регионализмом находился в оптимальном состоянии и в большей степени удовлетворял интересам граждан. Я знаю, что и в нашем регионе, и во многих других регионах такая проблема стоит и в экономическом плане, и в социальном плане, и в культурном плане.

Россия – страна большая по территории, страна самая многообразная по особенностям культуры, и все это должно быть учтено в том балансе интересов, к которому мы, как законодатели, должны стремиться. И поскольку совершенству нет предела, перед нами впереди – огромная работа.

Спасибо.

БАРЫШЕВ В.В.,

Председатель Тверской областной общественной организации ветеранов государственной гражданской и муниципальной службы, действительный государственный советник Тверской области I класса в отставке

ИЗ ИСТОРИИ ТВЕРСКОГО НАРОДОВЛАСТИЯ

Вот уже 25 лет Законодательное Собрание Тверской области осуществляет государственную представительную власть. Всем ходом развития тверского народовластия оно было подготовлено к своей деятельности в современной России. Начало этому было положено установлением в Древней Руси вечевой власти. Особенно сильное развитие вечевой строй получил в Новгородской и Псковской республиках. Это отмеченное государственное устройство названных «классически-республиканских» городов было характерно для всех русских земель домонгольского периода.

Существовало вече и в Тверском княжестве. Но оно не нашло своего развития в условиях выпавшего на этот период монгольского ига. Вечевое начало русского общества как бы замерло. Но не погубило бесследно. Через века оно эволюционировало в новый орган власти – земские собрания, которые действовали в России с 1864 года по 1917 год.

Три четверти века в России существовала советская власть. В октябре 1993 года деятельность Советов была прекращена, а на смену им пришли новые органы представительной власти. В Тверской области – это Законодательное Собрание.

Особый интерес для нас при рассмотрении истории тверского народовластия представляет период, связанный с деятельностью тверского губернского земского собрания. И вот почему. Ряд черт сближают губернское земское собрание с сегодняшним Законодательным Собранием.

Первое – деятельность собраний на основе правовой регламентации.

Второе – участие депутатов (гласных) в законотворческой работе.

Третье – осуществление самоконтроля в виде регулярного информирования избирателей, в том числе и посредством печатных изданий, о деятельности представительных органов.

Обращу ваше внимание на организацию работы губернского земского собрания и участие губернских гласных в законодательной работе.

Губернское земское собрание открылось в Твери 17 февраля 1866 года. Согласно Положению о земских учреждениях 1864 года земское собрание являлось распорядительным органом, и как таковое, осуществляло надзор за деятельностью исполнительного органа – губернской управы.

Губернское собрание состояло из гласных, избираемых на три года. Так, в 1885 году их было 72. Подавляющее число гласных (85,8%) составляли представители класса среднепоместных дворян. Остальное приходилось на долю крестьян и разночинцев. Губернские гласные избирались уездными земскими собраниями. Среди губернских гласных широкой популярностью пользовались либералы Л.А. Ушаков, П.П.Максимович, братья И.И. и М.И.Петрункевичи, профессор Е.В. Де Роберти и другие.

Закон предусматривал проведение, как правило, очередных сессий губернского собрания. Но в экстренных случаях с особого разрешения созывались и, так называемые, чрезвычайные сессии. Положение 1864 года определяло, что очередные сессии губернского собрания должны созываться не позже декабря и продолжаться не свыше 20 дней. Для продления сессии требовалось разрешение губернской администрации. В то же время и само губернское собрание стремилось по возможности фиксировать время открытия своих сессий. С начала 70-х годов сессии открывались, как правило, 8 декабря.

Как показывают данные о проведении очередных сессий губернского собрания, их продолжительность в среднем была не более 12 дней. Лишь однажды в 1897 году сессию понадобилось продлить свыше 20 дней. В 1900 и 1901 годах губернское собрание в законодательном порядке ходатайствовало об увеличении сессии с 20 до 30 дней, но инициатива губернских гласных была отклонена.

Изучение посещаемости губернского земского собрания свидетельствовало о недостаточно высокой явке гласных на сессии – около 55 процентов. Объяснялось это тем, что длительное пребывание в городе отвлекало гласных от собственных занятий, и вызывало у них определенные финансовые затраты. Более всего привлекали гласных первая очередная сессия, когда проводились выборы губернской управы, а также сессии, на которых выбирались мировые судьи.

Губернское собрание не раз обращало внимание на недостаточную явку гласных. Еще в 1866 году оно постановило сообщать уездным земствам имена неявившихся гласных. Мера эта практиковалась недолго. Впоследствии к данному вопросу губернские гласные возвращались не раз. В 1901 году было принято решение печатать списки явившихся на сессию гласных с указанием числа посещенных ими заседаний. Хотя Закон 1890 года и предоставил земским собраниям, признавшим причину неявки гласного на собрание «не заслуживающей уважения», подвергнуть его взысканиям: замечаниям, штрафам, губернское собрание их не применяло.

Председательствовал на губернском собрании по закону губернский предводитель дворянства. Вначале никакими особыми полномочиями он не обладал. Правила 13 июня 1867 года усилили власть председателя губернского собрания, предоставив ему право применять в ходе работы собрания такие дискриминационные меры, как лишение гласных слова, прекращение прений, снятие с обсуждения предложений, «несогласных с законами или выходящими из круга предметов ведомства собрания», и, наконец, устранение из заседаний «посторонних лиц», иначе, объявление заседаний закрытыми. Признавая эти полномочия чрезмерными, губернское собрание в 1880 году ходатайствовало об ограничении власти председателя собрания, но данное ходатайство было отклонено. К чести сказать, губернский предводитель дворянства прибегал к дискриминационным мерам во время сессий лишь дважды – в 1904 и 1905 годах.

В целях упорядочения ведения дел губернское собрание в 1866 году издало соответствующий «наказ» («регламент»). Согласно ему, подача особых мнений гласными допускалась в трехдневный срок, возобновление прений – по решению одной трети гласных, или по усмотрению председателя. Порядок собрания также устанавливался председателем, но гласные могли, признав тот или другой вопрос неотложным, рассмотреть его вне очереди. Все заседания собрания протоколировались с указанием

мотивов принятых решений и прений. В 1898-1904 годах в практику работы губернского собрания вошло стенографирование отчетов о заседаниях.

Положение 1864 года предусматривало образование при губернском собрании в качестве обязательной лишь одной комиссии – ревизионной. Участие в ней обычно принимали 10-12 гласных. С 1893 года по предложению И.И.Петрункевича губернское собрание придало ревизионной комиссии характер постоянного органа.

С усложнением земской жизни губернское собрание стало шире использовать свое право образовывать для рассмотрения местных вопросов различные подготовительные комиссии. Наряду с ревизионной была создана редакционная комиссия, значение которой с каждым годом стало возрастать, и, начиная с 90-х годов, она стала играть центральную роль. С 1913 года, наряду с ревизионной и редакционной, при губернском собрании образовывались еще три комиссии: по народному образованию, экономическо-агрономическая, эмеритальная.

Таким образом, организация работы губернского земского собрания не отличалась особенной сложностью.

Согласно Положению 1864 года компетенция губернского земского собрания ограничивалась хозяйственными вопросами. В то же время правящие круги царской России не могли не считаться с широким распространением тогда в среде дворянства идеи предоставления земствам права участия их представителей в законодательной работе. Вот почему Положением земствам были определены такие формы участия в законодательном процессе, как доставление сведений и материалов правительству в связи с разработкой им законопроектов, а также возбуждение ходатайств о тех или других изменениях в действующем законодательстве.

За свою 50-летнюю деятельность Тверское губернское собрание по запросам правительства оперативно участвовало в обсуждении вопросов, относящихся к компетенции земств. Среди них: в 1870 году – об отмене подушной подати, в 1881 году – о реформе крестьянских учреждений и о распределении между уездами добавочного понижения выкупных платежей, в 1884, 1897, 1899 и 1902 годах – о различных изменениях в составе земского представительства, в 1894 году – о нуждах сельского хозяйства, в 1895 году – об организации общественного призрения, в 1909 году – о реформе продовольственного дела и другие. Заметный резонанс в тверских общественных кругах вызвал вопрос о переустройстве местного управления и всего уклада деревенской жизни, поставленный группой губернских гласных на губернском собрании 16 декабря 1880 года. В представленной ими записке в качестве необходимых были обозначены следующие преобразования: отмена подушной подати и замена ее налогом общим и равным для всех граждан; замена административно-фискальной волости бессословною волостью по типу мелкой земской единицы; снятие с общины и волости полицейских и фискальных функций; установление обязательного выкупа крестьянами наделов; пополнение состава уездных по крестьянским делам присутствий выборными от сельских сходов; учреждение взамен волостных судов особых мирских и приходских судов.

Губернское собрание проявило к этому живейшую заинтересованность и уже 17 декабря дало поручение особой комиссии из числа гласных приступить к разработке вопроса о местной реформе. Через полгода комиссия представила губернскому собранию доклад, в котором указала на нецелесообразность своей дальнейшей работы

ввиду изменившегося в стране политического курса в сторону реакции и отставки Министра внутренних дел графа Лорис-Меликова, приверженца либеральной политики. После оживленного обмена мнениями большинство губернских гласных высказались за направление в правительство ходатайства о созыве представителей русской земли в особое совещательное учреждение, которое смогло бы выработать и провести в жизнь необходимые законодательные меры. Вместе с тем, губернское собрание приняло решение о продолжении работы комиссии.

Реакция правительства на ходатайство Тверского губернского собрания последовала незамедлительно. Губернским гласным было указано, что они вышли за пределы своих прав, с чем те не согласились и вновь подтвердили свою позицию об участии земских представителей в предлагаемых ими преобразованиях на основе развития собственной самостоятельности и местного самоуправления.

Дальнейшее реформирование местного управления в России шло без учета наработок тверских земцев. Из числа предложенных ими преобразований непосредственное осуществление нашло лишь одно – отмена в 1885 году подушной подати.

Помимо выработки заключений на законопроекты и направления в правительство своих отзывов на них, губернские гласные привлекались правящими кругами в качестве экспертов к разработке тех или иных законодательных мер. Особенно часто губернские земцы входили в правительственные комиссии в начале XX века. Так, в 1903 году они участвовали в проводимых комиссиями совещаниях по продовольственному, ветеринарному и дорожному делам.

Особенно активно Тверское губернское собрание пользовалось предоставленным ему Положением 1864 года правом направления правительству ходатайств о местных пользах и нуждах. На практике же, как писали в 1898 году "Московские ведомости", отличительной чертой земских ходатайств в 90-х годах явилось стремление раздвинуть рамки земской компетенции, повлиять на разрешение тех или иных государственных вопросов.

Правительство, обеспокоенное этим, стремилось отклонять многие ходатайства, объясняя это тем, что они выходят за пределы предоставленной земским учреждениям власти. К примеру, за период с 1866 по 1909 год удовлетворены были лишь 15,5 процента ходатайств Тверского земства, а 84,5 процента отклонены или остались без ответа.

Видя такое отношение к своим ходатайствам, губернское собрание возбудило в 1901 году ходатайство об установлении сроков для ответов, а также о том, чтобы срочные ходатайства рассматривались вне очереди. Однако и это ходатайство тверских земцев, как и аналогичное в 1904 году, было правительством отклонено. И все же, несмотря на то, что подавляющее число ходатайств отклонялось правительством, они играли существенную роль в совершенствовании законодательной базы. "Главнейшее значение наших ходатайств, – говорил в 1901 году на губернском собрании гласный собрания, земский либеральный деятель Е.В. Де Роберти, – заключается не в немедленности осуществления просимого, а в пропаганде общественных идей – *ideas forces*...".

Из 536 ходатайств, направленных с 1866 по 1909 год, 60 ходатайств касалось вопросов земского устройства, 84 – народного образования, 44 – общественного

признания и медицины, 5 – ветеринарного дела, 23 – продовольственного дела, 41 – страхового дела, 22 – дорожного дела, 81 – судебно-административного устройства, остальные – других вопросов.

И хотя, как уже отмечалось выше, лишь небольшая часть ходатайств нашла свое воплощение в законодательных мерах, принятых правительством, тверские земцы смотрели на свое право возбуждения ходатайств как на весьма серьезное орудие в деле развития общественного мнения и проведения в правительственные круги сознания необходимости тех или иных реформ. Участие губернских гласных в законодательной работе в значительной мере способствовало проведению таких капитальных преобразований в России, как привлечение выборных людей к законодательству, отмена телесных наказаний, отмена подушной подати и выкупных платежей, и многое другое.

В 1917 году в результате крушения российского самодержавия на политическую авансцену выдвинулась такая форма политической власти трудящихся, как Советы. Опыт их образования в Тверской губернии был заложен еще в 1905 году, в пору революционного взрыва в стране.

В октябре 1905 года начал свою деятельность тверской Совет рабочих депутатов, в который входили 198 депутатов, избранных рабочими города. В ноябре того же года в тверском уезде стал функционировать первый в России волостной Совет крестьянских депутатов, известный как Новинский Совет. В декабре 1905 года после подавления восстания в Москве названные Советы прекратили свою деятельность.

С провозглашением в ноябре 1917 года Советской власти произошло образование тверского губернского объединенного Совета рабочих, солдатских и крестьянских депутатов.

С введением на территории РСФСР в 1929 году взамен губернского административно-территориального деления краевого и областного подчинения Тверь стала центром округа, вошедшего в состав Московской области. Соответственно и власть тогда перешла в руки окружного Совета рабочих, крестьянских и красноармейских депутатов. Тверской округ просуществовал один год. После чего он был преобразован в район.

И лишь с образованием в 1935 году Калининской области деятельность областного Совета депутатов трудящихся стала носить более упорядоченный характер. Порядок, правда, этот был нарушен в 1962 году, когда советские органы были разделены по производственному принципу на промышленные и сельскохозяйственные. Соответственно и функционировали тогда два областных Совета депутатов трудящихся – промышленный и сельскохозяйственный. Но уже через два года в области вновь заработал единый областной Совет депутатов трудящихся.

Внесенные в 1988-1990 гг. изменения в Конституцию СССР оживили власть Советов. Они приобрели самостоятельный характер. Новое качество представительного органа приобрел и Тверской областной Совет народных депутатов. Однако деятельность его была недолговечной. Последняя сессия областного Совета народных депутатов прошла 11 марта 1994 года. А уже 20 марта 1994 года состоялись выборы в новый представительный орган власти – Законодательное Собрание Тверской области.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Борзаковский В.С. История Тверского княжества. – Тверь, ЛЕАН, 1994. С.214.
2. Колосов В.И. Прошлое и настоящее г.Твери. – Тверь, ЛЕАН, 1994.
3. Пресняков А.Е. Российские самодержцы. - М., «Книга», 1990.
4. Пушкарев С.Г. Обзор русской истории. – Ставрополь, «Кавказский край», 1993.
5. Селезнев Г.Н. Вся власть – закону. – М., 1997.
6. Соборное уложение 1649 года. Хрестоматия по истории государства и права. Дооктябрьский период. – М., «Юридическая литература», 1990.
7. Федерализм. Энциклопедический словарь. – М., ИНФРА – М, 1997.

КОЗЛОВА Н.Н.,

доктор политических наук, заведующая кафедрой политологии
ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Региональные парламенты возникли в 1990-е гг. в ходе конституционно-правовой реформы. В политической науке региональный парламентаризм рассматривается не просто как новый, но и как импортируемый/имплантируемый институт, аналогов которому в истории России не было¹.

В законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» термин «региональный парламентаризм» не используется. Сам термин «парламентаризм» понимается специалистами не только как наличие представительных органов в системе разделения властей, но и их верховенство в системе государственных органов. Поэтому многие политологи предпочитают использовать понятие «региональная ассамблея»².

Тем не менее введение в политологический лексикон термина «региональный парламентаризм» основывалось на рассмотрении составляющих его производных: федерализма и парламентаризма. Поэтому анализ места парламента в региональном политическом пространстве целесообразно рассматривать по двум направлениям: 1. внешнем, при котором легислатуры взаимодействуют с другими стейкхолдерами политического процесса (вышестоящими органами государственной власти федерального уровня, органами местного самоуправления, с органами исполнительной власти субъекта федерации и др.), 2. внутреннем, при котором политический процесс разворачивается непосредственно между депутатами, их объединениями.

Оценку места региональных парламентов в политической системе Российской Федерации целесообразно через анализ реализации тройного функционала данных политических институтов:

- 1.представительство интересов общества,
- 2.законодательная деятельность,
- 3.контроль за исполнительными органами государственной власти субъектов РФ.

Н.В.Борисовская выделяет следующие переменные, определяющие место и роль регионального парламента в политической системе:

- способ формирования состава;
- механизм обеспечения представительства;
- специфика партийного представительства;
- сфера компетенции органа законодательной власти субъекта федерации;
- характер отношений, складывающихся между законодательной и исполнительной властью в стране на федеральном и региональном уровнях;

¹ Пунина К.А. Органы представительной власти как акторы политического процесса в регионах современной России: автореф. дис .. канд. полит.н. Пермь, 2006. С.18–19.

² Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. №1. С.87.

- характер политического режима;
- особенности региональной политической культуры,
- степень профессионализма депутатского корпуса и работников аппарата;
- исторически сложившиеся традиции российской государственности³.

К последним она относит феномен сверхцентрализации и концентрации властных полномочий в руках исполнительной власти.

В современной российской политической науке проводятся исследования парламентов отдельных регионов, межрегиональные исследования. Данные экспертов свидетельствуют о том, что место парламента определяется не только общенациональными процессами, но и зависит от особенностей конкретного региона.

Начало тверского парламентаризма, как и региональных парламентов других субъектов федерации, было положено в марте 1994 г. С тех пор ЗС ТО избиралось еще пять раз: в 1997, 2001, 2005, 2011, 2016 гг., при этом нормативно-правовая база, регулирующая формирование и деятельность региональных парламентов существенно менялась. В работе каждого из 6 созывов можно найти свои особенности.

В процессе формирования и развития региональных парламентов отчетливо выделяются два этапа: первый – учредительный этап (1994–2000); второй – современный (с 2000 до настоящего момента).

В рамках первого этапа В.Я.Гельман определяет следующие основные тенденции:

1. федерализации, 2. демократизации, 3. диверсификации. На данном этапе были повышены статусы региональных органов власти, организованы конкурентные выборы, учреждены разнообразные структуры в рамках ЗС. В то же время региональные парламенты имели ограниченные нормотворческие полномочия, не могли применять санкции к главам регионов, контролировать состав кабинетов администраций субъектов федерации⁴.

Первый учредительный этап формирования региональных парламентов проходил в обстановке социально-политического кризиса и сопровождался острой политической борьбой. На выборах в первый созыв Законодательного Собрания Тверской области (далее – ЗС ТО) 20 марта 1994 г. на 33 одномандатных округа был зарегистрирован 141 кандидат, в некоторых округах количество кандидатов доходило до 8. В то же время активность электората была незначительная – 41,3 процента, а в двух округах выборы не состоялись по причине низкой явки избирателей⁵. Это обусловило такую особенность первого и последующих созывов как доминирование в депутатском корпусе чиновников и руководителей предприятий. Отсюда отмечаемая многими исследователями тенденция к превращению региональных парламентов из элемента системы разделения властей в «сильный орган лоббирования»⁶.

На должность председателя ЗС ТО первого созыва безальтернативно был избран глава Калининского района Владимир Николаевич Курбатов, заместителем председателя

³ Борисовская Н.В. Региональный парламентаризм в современной России: основные тенденции и перспективы развития: автореф. дис. ... канд. полит.н. СПб., 2011. С. 16.

⁴ Гельман В.Я. Региональная власть в современной России: институты, режимы и практики // Полис. 1998. № 1. С. 87.

⁵ Тверские ведомости. 1–7 апреля 1994.

⁶ Танцур М.С. Парламентаризм в современной России: становление и динамика: На примере Приморского края: дис. ... канд. полит. н. Владивосток, 2005. С.76.

ЗС ТО – заместитель начальника управления юстиции администрации Тверской области Валерий Алексеевич Нехаев. В ЗС ТО первого созыва большая часть депутатов не работала на профессиональной основе и даже совмещала депутатские обязанности с должностями глав муниципальных образований. Важной чертой региональных парламентов на тот момент являлась их апартийность. В ЗС ТО, как и в других региональных парламентах, система постоянных комитетов (комиссий) была скопирована с прежнего областного Совета и построена по функционально-отраслевому принципу.

Деятельность ЗС ТО, можно сказать, началась «с чистого листа» – депутаты должны были сами создать нормативную базу регулирования региональных процессов. В первом созыве ЗС ТО провело 51 заседание, на котором были приняты 88 законов и 66 постановлений⁷, закладывающие правовые механизмы деятельности органов государственной власти и МСУ ТО. При всех недостатках, отмечаемых и населением, и экспертами, важно отметить, что в процессе трансформации политических институтов парламенты первыми получили легитимность снизу; а сам ЗС, создавая региональную законодательную базу, выстраивая отношения с губернатором ТО и администрацией ТО, с органами МСУ региона, с Федеральным Собранием РФ, стал заметным игроком на поле региональной политики.

Выборы в ЗС ТО второго созыва проходили 14 декабря 1997 г. по новой избирательной формуле: 33 депутата избирались по 19 одномандатным и 7 двухмандатным округам. Председателем ЗС ТО был избран ректор ТвГТУ Вячеслав Александрович Миронов, заместителем – генерал-майор Александр Викторович Грибов⁸.

ЗС этого периода можно охарактеризовать как сверхполитизированную структуру: в депутатском корпусе регионального парламента проходили острые политические дебаты. Политическая борьба развернулась вокруг принятия Устава области и последующего внесения в него изменений, которая летом 2001 г. закончилась уходом председателя ЗС ТО В.А. Миронова⁹.

В то же время ЗС ТО второго созыва провело 52 заседания, на которых приняло 194 закона, 917 постановлений, 11 целевых программ¹⁰. Если сравнивать данные показатели с аналогичными предыдущего созыва, то можно сделать вывод о значительном увеличении законотворческой работы. Для активизации связей с депутатами МСУ было учреждено Собрание депутатов представительных органов Тверской области.

Подводя итог первым двум созывам работы ЗС ТО и пользуясь принятой в политической науке классификацией выделения региональных политических режимов в зависимости от сложившейся конфигурации системы разделения властей на президентскую, парламентскую, парламентско-президентскую, можно сказать, что в Тверской области установилась система близкая к президентской.

К началу 2000-х гг. РФ представляла децентрализованную асимметричную федерацию. Период с 2000 г. был связан с укреплением вертикали власти, усилением централизации федерации, унификацией политических институтов на уровне регионов, развитием партийного начала в политической системе РФ. Выборы ЗС ТО третьего

⁷ Доклад «О состоянии законодательства в Тверской области в 2012–2013 годах». Тверь, 2014. С. 4.

⁸ Тверские ведомости. 12–18 декабря 1997.

⁹ Законодательная власть и государственное управление. Публикации о депутатах Законодательного Собрания Тверской области в тверской прессе за первое полугодие 2001 г. Тверь, 2001. С.14–57.

¹⁰ Доклад «О состоянии законодательства в Тверской области в 2012–2013 годах». Тверь, 2014. С. 7.

созыва 16 декабря 2001 г. проходили по прежней избирательной формуле: 33 депутата избирались по 19 одномандатным и 7 двухмандатным округам. Председателем ЗС ТО был избран глава г. Вышний Волочек Марк Жанович Хасаинов, заместителем – В.А.Миронов¹¹. Деятельность данного созыва протекала уже в новых политических условиях: в 2001 г. ЗС ТО выбирала своего представителя в Совет Федерации, в марте 2002 г. в ЗС была зарегистрирована депутатская фракция «Единство», объединяющая 14 депутатов. Основным направлением работы ЗС ТО стало приведение действующего регионального законодательства в соответствии с федеральным в рамках создания проведения административной, судебной реформ, реформы местного самоуправления, избирательного законодательства и т. д. На 54 заседаниях ЗС ТО третьего созыва было принято 482 закона, 1618 постановлений, что существенно больше, чем за два предыдущие созыва¹². Большинство законопроектов предлагалось не депутатами, а профессионалами из администрации¹³.

Избрание нового губернатора Тверской области Дмитрия Вадимовича Зеленина в декабре 2003 г. и последующее за этим обновление региональной элиты, привело к появлению в последующих созывах ЗС ТО депутатов из Москвы и Московской области, в том числе и на руководящих позициях в ЗС ТО. Губернатор активно включился в процесс партийного строительства с тем, чтобы уже формальные партийно-групповые структуры стали опорой его влияния в ЗС ТО.

Четвертый созыв ЗС ТО (2005–2011), избранный впервые на пятилетний срок, формировался по новой смешанной избирательной системе: 17 депутатов – по пропорциональной системе, 16 депутатов по мажоритарной. По итогам выборов 18 декабря 2005 г. в региональный парламент были избраны 6 политических партий: Единая Россия, КПРФ, Родина, Народная воля, ЛДПР, Аграрная партия России. В депутатском корпусе появились партийные функционеры и активисты. Впервые в истории ЗС ТО председателем был избран житель не Тверской области, а г. Москвы, депутат Московской областной Думы Андрей Николаевич Епишин. Впервые заместителями Председателя ЗС ТО были избраны 5 человек (Владимир Иванович Бабичев, Артур Элькович Бабушкин, Константин Игоревич Бувеч, Сергей Анатольевич Голубев, Владимир Иванович Савин)¹⁴. Комитетская структура ЗС ТО не претерпела значительных изменений. Но в новых условиях представительство интересов в парламенте было связано с другой институциональной структурой – депутатскими «фракциями».

Деятельность ЗС ТО четвертого созыва была направлена на формирование нормативно-правовой базы, обеспечивающей реализацию национальных проектов, разработку и принятие целевых программ социальной направленности. ЗС ТО стремилось укрепить взаимодействие с депутатами МСУ, был подписан договор о сотрудничестве с Московской областной Думой, при ЗС ТО была создана Молодежная палата; на основе принятого ЗС ТО закона «Об Уполномоченном по правам человека в

¹¹ Доклад «О состоянии законодательства в Тверской области в 2012–2013 годах». Тверь, 2014. С. 14.

¹² Там же.

¹³ Материалы научно-практической конференции «Законодательное собрание Тверской области: 10 лет по пути формирования российской правовой системы». 5 февраля 2004 года. Тверь, 2004. С. 85.

¹⁴ Доклад «О состоянии законодательства в Тверской области в 2012–2013 годах». Тверь, 2014. С. 14.

Тверской области» начал работу важный институт по защите прав и свобод граждан. На 73 заседаниях ЗС ТО было принято 729 законов и 2000 постановлений¹⁵.

По мнению политологов, изменение способа рекрутирования высшего должностного лица посредством одобрения его региональным парламентом в декабре 2004 г. придало региональным парламентам более значимую роль¹⁶. В 2007 г. ЗС ТО одобрила внесенную Президентом РФ в региональный парламент кандидатуру на должность Губернатора ТО Д.В.Зеленина. В результате проведенных реформ в развитии регионального парламентаризма политологи отмечают следующие тенденции:

- появляются нормы, традиции, процедуры, работа парламента становится повседневной, а не сенсационной;
- постепенно уменьшается количество законопроектов, принимаемых в зависимости от политической конъюнктуры;
- происходит структуризация регионального парламента: более четкое деление на фракции;
- снижение градуса оппозиционности, вызванное изменением как внешней политической конъюнктуры, так внутренней партийной структуры парламента¹⁷;
- значение региональных парламента в политической системе России во многом возросло благодаря процессу «партизации»; партии стали основными участниками политической жизни регионов, что в определенной степени создало условия для «продвижения» интересов субъектов РФ на федеральный уровень по «партийной вертикали»¹⁸.

Эксперты также указывают, что, начиная с 2004 года, региональные легислатуры стали принимать более активное участие в федеральном законотворческом процессе, выходя в Государственную Думу РФ с собственными законодательными инициативами и поддерживая инициативы других субъектов, активнее взаимодействовать с органами местного самоуправления и населением¹⁹.

Пятый созыв (2011–2016) в связи новыми требованиями федерального законодательства был избран в количестве 40 депутатов по смешанной избирательной системе: 20 депутатов – по пропорциональной системе, 20 – по мажоритарной. Увеличение депутатского корпуса позволило сделать Законодательное собрание более представительным. В составе ЗС ТО было образовано четыре фракции: ЕР, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия. Председателем ЗС ТО был повторно переизбран А.Н.Епишин, заместителями были избраны четыре человека (первым заместителем – Сергей Анатольевич Голубев; заместителями – Ирина Владимировна Блохина, Андрей Арнольдович Римдзенек, Юрий Владимирович Цеберганов).

В докладе «О состоянии законодательства в Тверской области в 2012-2013 годах» глава ЗС ТО отмечал две тенденции развития: 1. Политика антикризисного управления сменилась программно-целевым подходом; 2. Конкретные задачи в деятельности ЗС ТО

¹⁵ Там же.

¹⁶ Лунина К.А. Указ. соч. С. 18.

¹⁷ Танцура М.С. Указ. соч. С. 17.

¹⁸ Трофимов Е.А. Региональный парламентаризм как развивающийся институт российской демократии: автореф. дис. ... канд. полит. н. Владивосток, 2009. С. 22.

¹⁹ Там же.

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ ежегодно определяются на основе посланий Губернатора ТО, а также программы социально-экономического развития²⁰.

Данные тенденции отмечают и политологи. С формальной точки зрения политические режимы в регионах утратили то разнообразие, которое наблюдалось на учредительном этапе. При этом субъекты сохранили некоторые правила, которые сложились на первоначальном этапе работы парламента, в частности правила определения внутренней организации парламента, его комитетской структуры²¹. Происходящая унификация институционального дизайна региональных парламента не смогла устранить и распространенные неформальные практики взаимодействия, обладающие высокой степенью устойчивости. На работу ЗС 5 созыва значительное влияние оказал приход нового губернатора Андрея Владимировича Шевелёва.

Шестой созыв 2016–2021 ЗС ТО избирался по тем же правилам, что и предыдущий депутатский корпус, 40 депутатов организовались в 4 фракции: ЕР, КПРФ, ЛДПР, Справедливая Россия. Председателем ЗС был избран Сергей Анатольевич Голубев, заместителями – 3 человека (Александр Эдуардович Клиновский, Виктор Вениаминович Константинов, Юрий Владимирович Цеберганов).

В итоге в современной политической науке выделяют общие тренды в развитии региональных ассамблей:

1. Несмотря на наличие обширной нормативно-правовой базы, определяющей организационные формы деятельности парламента, в России устойчивый характер имеют только конституционные принципы парламентаризма²². Усиление вертикали власти привело к сильной зависимости региональных парламента от центра. Имевшее место в 1990-е – начале 2000-х гг. противостояние между регионами и центром, в настоящее время переросло в позицию активного содействия субъектов РФ центральной власти. Под воздействием федерального Центра происходит унификация моделей российских регионов. Реального, полноценного и продуктивного диалога между региональными парламентами и Государственной Думой ФС РФ пока наладить не удалось, а этот диалог и все попытки его организовать часто блокируются федеральными депутатами²³.

2. Усиление регионального авторитаризма, персонификации региональных политических режимов в лице главы субъекта РФ, приоритетное положение исполнительной власти по отношению к законодательной. Формальные средства контроля, такие как парламентские слушания, депутатские запросы, не дают оценки деятельности органов исполнительной власти. Политологи, анализируя положение федерального парламента, отмечают, что данный институт является институционально консолидированным, но внутренне не единым органом власти: с одной стороны, парламент не может оказывать постоянной поддержки исполнительным структурам, а с другой – исполнительные учреждения в основном тяготеют к сотрудничеству лишь с

²⁰ Доклад «О состоянии законодательства в Тверской области в 2012–2013 годах». Тверь, 2014. С. 3.

²¹ Пунина К.А. Указ. соч. С. 14.

²² Фоменко С.С. Институт парламентаризма в современной России: факторы и тенденции развития: факторы и тенденции развития: дис. ... канд. полит. н. Елец, 2006. С. 183.

²³ Шабаетв Ю.П., Завьялова Л.В., Ковалев В.А. Региональный парламентаризм: пути эволюции. URL: <http://ecscoman.hse.ru/data/869/825/1219/008-Shabaev.pdf> (дата обращения - 12.03.2019).

«родственными» фракциями парламента²⁴. На мой взгляд, этот тезис применим и к региональным парламентам. Стоит добавить, что региональная политика опирается на ценностный фундамент доктрины соработничества властей, в данном случае законодательной и исполнительной власти в регионах.

3. На данном этапе региональный парламентаризм в России еще не сложился как система представительства интересов широких слоев населения²⁵. В политической практике большинства ЗС в основе наиболее распространенных моделей внутреннего структурирования регионального парламента лежат не механизмы политической конкуренции как следствие политического плюрализма общественных интересов, представленных в легислатуре, а договоренности на основе корпоративных и административных интересов²⁶. Таким образом, региональный парламента становится площадкой для лоббизма групп давления со значительным объемом ресурсов.

4. Структура региональных парламента эволюционирует вместе с вызовами дня, адаптируясь под решение новых задач с учетом региональной специфики и многообразия направлений региональной политики. Распределение политических групп по комитетам отражает баланс сил в парламенте. Соглашусь с мнением К.А.Пуниной, что наряду с формальными нормами, важное место занимают неформальные «правила игры», которые имеют тенденцию к закреплению в нормативно-правовых документах. В то же время формализация правил игры вынуждает правящий класс подстраиваться под них. Без приоритетного положения формальных институтов роль представительной власти в региональном политическом процессе становится декорирующей²⁷.

5. Модель создания партийных фракций и депутатских объединений в региональных парламентах имитирует парламентаские отношения на федеральном уровне и, учитывая отсутствие сильных политических партий в субъектах федерации усугубляет дефицит демократических начал в работе региональных парламента²⁸.

6. Качество принимаемых законов не всегда находилось на высоком уровне. Чаще всего это происходило не из-за низкой компетентности депутатов, а из-за конъюнктурных политических соображений, нежелания ссориться с администрацией области или из-за успеха лоббистов. В то же время, поскольку на постоянной профессиональной основе в региональных парламентах сейчас работает приблизительно 25% депутатов, то можно констатировать невысокий уровень профессионализации политической жизни, который влияет на качество принимаемых решений. Немаловажной является и проблема развития политико-правовой культуры региональных парламентариев. Нынешний депутатский корпус региональных парламента, как и большинство политического класса – консервативные прагматики. Они, как правило, выступают в роли «проводников воли партий» и «опекунов народа».

²⁴ Соловьев А. И. Гражданское общество и правовое государство. Институциональный дизайн Российской власти: исторический ремейк или матрица развития? URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/2011/01/11/1214867086/Soloviev.pdf> (дата обращения - 14.03.2019).

²⁵ Трофимов Е.А. Указ. соч. С. 24.

²⁶ Зиновкина Е.Н. Представительная власть в региональном политическом процессе: проблема институциональной эффективности в условиях политического пространства Санкт-Петербурга: дис. ... канд. полит. н. СПб, 2011. С. 179.

²⁷ Пунина К.А. Указ. соч. С. 16.

²⁸ Зиновкина Е.Н. Указ. соч. С. 180.

7. Реализация основных принципов парламентаризма осложнена отсутствием сформированного и эффективно функционирующего гражданского общества, неразвитостью партийной системы, отсутствием исторического опыта формирования и деятельности данного института в российской исторической практике. Отсюда и низкая заинтересованность большинства граждан в участии в работе органов представительной власти и невысокая степень доверия им.

Итак, современный региональный парламентаризм в России можно охарактеризовать как институционально оформленную структуру с ограниченными властными полномочиями, потенциал которой на данный момент не раскрыт. В то же время региональные ассамблеи являются олицетворением федерализма и парламентаризма, влияют на политические процессы в регионе, осуществляют политическое рекрутирование и легитимацию политических режимов²⁹. В целом, несмотря на все сложности в работе парламента, он действует, совершенствуется, развивает свои достоинства и преодолевает недостатки.

²⁹ Пунина К.А. Указ. соч. С. 17.

ЦУРКАН М.В.,

кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления
ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

Правовое поле для реализации проектного подхода на региональном уровне наиболее активно стало развиваться, начиная с 2015 года, после принятия Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». При этом еще в 2007 году некоторые субъекты Российской Федерации начали внедрять для развития инфраструктуры муниципальных образований механизмы реализации проектов партисипаторного бюджетирования и получили первый опыт заключения соглашения о реализации проектов в рамках концессионных соглашений.

Первые проектные компетенции у представителей органов власти всех уровней были сформированы также при разработке целевых программ, которые, в то же время, с позиции научной методологии нельзя считать объектами проектного управления.

С 2016 года на федеральном уровне был принят ряд документов, регламентирующих достижение национальных целей и стратегических задач в рамках проектного подхода в субъектах Российской Федерации.

Органы власти субъектов Российской Федерации столкнулись с потребностью разработки региональных проектов достижения приоритетов, обозначенных в Указе Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и, соответствующих национальных и федеральных проектов, в условиях множества неопределенностей.

С 2016 года, после вступления в силу Постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», рекомендованного к внедрению органам региональной власти, в субъектах Российской Федерации началась кампания обучения представителей органов местного самоуправления и органов власти региона, в рамках которой теория и методология содержания программ обучения строилась на основе упомянутого правового акта.

В октябре, в соответствии с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» и пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» 2018 года правовой акт утратил свою силу ввиду принятия Постановления Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Вступление в силу нового правового акта привело не только к изменению терминологии и методологии управления проектами в органах власти, но и саму концепцию его применения. Проектный подход стал не просто методом повышения

эффективности деятельности органов власти для реализации целей стратегического планирования в рамках Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», а ключевым элементом механизма достижения национальных целей и стратегических задач, обозначенных в упомянутом ранее Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Неопределенность сохраняется теперь уже не в методологии разработки региональных проектов, а в их интеграции в федеральные и, соответственно, национальные проекты.

При утвержденных до 2024 года финансовых показателях реализации национальных и федеральных проектов (общий объем – 25,7 трлн рублей, 13 158,2 млрд рублей – средства федерального бюджета, 4903,9 млрд рублей – средства субъектов Российской Федерации, 7515,3 млрд рублей – внебюджетные источники, 147,8 млрд рублей – средства государственных внебюджетных фондов)³⁰ полный доступ к их актуальным паспортам органы региональной власти и эксперты не имеют.

Средства для реализации региональных проектов до субъектов Российской Федерации еще не доведены.

В нескольких регионах, несмотря на все обозначенные элементы неопределенности, уже утверждены региональные проекты, так, например, в Мурманской области принято 53 проекта³¹, в Тверской области прошло обсуждение региональной составляющей национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы».

При этом региональные проектные офисы уже сейчас должны ежемесячно осуществлять свод и проверку информации о реализации региональных проектов, необходимой для формирования отчетов по федеральным проектам, представленной участниками соответствующих региональных проектов, и не позднее 4-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направлять ее руководителю федерального проекта и в проектный офис Правительства Российской Федерации³².

Данная информация должна формироваться с учетом достижения приоритетов на территории муниципальных образований области, так как:

«Региональный проект – проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации.

Органы местного самоуправления могут входить в состав проектного комитета, который, в свою очередь, может запрашивать у муниципалитета материалы и

³⁰ Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OwAt2dzCIAietQih.pdf> (дата обращения: 24.03.2019)

³¹ Реестр проектов Мурманской области (в ред. распоряжения Правительства Мурманской области от 23.01.2019 № 11-РП). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://minec.gov-murman.ru/activities/project_management/reg_projects/ (дата обращения: 24.03.2019)

³² Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 24.03.2019)

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ
информацию по вопросам реализации национальных проектов и федеральных проектов на соответствующей территории»³³.

В данных условиях особую значимость на территории Тверской области имеет просветительский проект Законодательного Собрания региона «Нацпроекты: задачи и механизмы реализации для муниципалитетов».

«Организатором семинара, во многом носившего образовательный характер, выступил комитет по социальной политике областного парламента. Участниками обсуждения стали депутаты представительных органов муниципальных образований региона, главы городов и районов Тверской области, представители контрольно-счетных органов муниципального уровня»³⁴.

Значимы в достижении национальных целей и стратегических задач на территории Тверской области и законотворческие инициативы Молодёжного парламента региона.

Кроме того, даже в условиях отсутствия региональных проектов, по некоторым направлениям законотворческая деятельность Законодательного собрания Тверской области уже сейчас способствует реализации Указа Президента Российской Федерации № 204, что, соответственно, создает правовые основы для дальнейшей реализации обозначенных приоритетов на территории региона.

В частности, поддержке института семьи посвящен Закон Тверской области от 07.03.2019 № 12-ЗО «О внесении изменения в закон Тверской области «О многодетной семье в Тверской области и мерах по ее социальной поддержке».

Безусловно, в настоящей ситуации, законотворческая деятельность Законодательного Собрания Тверской области в сфере достижения национальных целей и стратегических задач на территории региона еще не может быть реализована в полной мере. Разработка и внедрение региональных проектов Тверской области требует аудита регионального законодательства с целью совершенствования правовых условий реализации соответствующих проектов, что уже может быть сделано во взаимодействии с исполнительными органами власти Тверской области, с учетом ориентиров Указа Президента Российской Федерации № 204. Только такая деятельность приведет к синергетическому эффекту и позволит региону войти в число лучших практик.

³³ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 24.03.2019)

³⁴ Нацпроекты: задачи и механизмы реализации для муниципалитетов. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zsto.ru/index.php/press-tsentr/novosti-zakonodatel'nogo-sobraniya/10312-natsproekty-zadachi-i-mekhanizmy-realizatsii-dlya-munitsipalitetov> (дата обращения: 24.03.2019)

КРУСС В.И.,

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет»

СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА СУБФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВА ЕГО КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ³⁵

Россия стоит перед необходимостью масштабных и качественных перемен, обусловленных «угрозами и вызовами» внутреннего и внешнего характера. Данное состояние признается большинством представителей общественно-политических и гуманитарных наук. Юридическая наука в обозначенном отношении призвана говорить только о такой перспективе и технологии, которые выражают идею внутренней эволюции, не ставя под сомнение правоту (легитимность) идеала должного, воплощенного в тексте действующей Конституции Российской Федерации (далее – Конституция РФ). Соответственно, и неизбежная критическая составляющая и аргументация могут преследовать исключительно цель обоснования оптимального варианта конституционно-правового развития, длительного и трудного перехода к реальному, а не декларируемому верховенству права и правовому социальному государству.

Современное отечественное правопонимание предопределено к конституционному правопониманию³⁶, базирующемуся на «научном догмате» *веры* в Конституцию РФ, легитимно закрепившую «прочные государственно-правовые конструкции и гарантирующие пространство свободы в рамках этих конструкций»³⁷. При этом, во-первых, речь идет о конструкциях «живой» конституции, прочность которых не означает статичности и неизменности. Во-вторых, благодаря реальной национальной конституции, юристы получают возможность не претендовать «на лавры» политологов или экономистов, не имеющих своего эталона должного и, в конечном счете, выдающих за научную истину инвариантные эмпирические обобщения, конкурирующие пристрастно-догматические рекомендации и расфокусированные футурологические образы. Говоря о факторах и перспективах развития общества и государства, ученые-конституционалисты призваны ограничивать свои выводы и рекомендации форматом *конституционно-правовой системы* России и *конституционализма* как феномена и явления далеко не простого для понимания тех, кто не имеет профессионального юридического образования, не приучен мыслить и формулировать на юридическом языке.

Впрочем, и многим юристам соответствующая ориентация и методологическая установка могут показаться непонятными («сомнительными и невнятными») для прагматических целей грамотного применения права, профессионального разъяснения того, что *следует по праву* на уровне «бесхитростного» отождествления *права и закона*. Конституционное правопонимание обусловлено аксиомой о решающей связи, в которой находится «живой» текст – буква и дух Конституции РФ, как нормативно-правового ядра и генетического основания российского конституционализма, – с возможным и

³⁵ Публикация подготовлена при технической поддержке СПС КонсультантПлюс.

³⁶ См.: Крусс В.И. Теория конституционного правопользования. М.: Норма, 2007. С.

³⁷ См.: Зорькин В.Д. Конституционно-правовое развитие России: монография. 2-е изд., испр. и доп. М.: Норма, 2019. С. 5–6.

необходимым обретением этой системой новых качественных характеристик, а также с её модернизацией. Модернизацией, которая неизбежно затронет и социально-политические, публично-властные институты и практики, оставаясь при этом осмысленно конституционной, а значит – консервативно-охранительной и эволюционной. Политическая целесообразность и неизбежный «пристрастный» субъективизм бенефициаров существующей политической конфигурации не могут иметь приоритетного значения перед нормативно-правовыми началами конституционализма. Поэтому в основе соответствующих процессов должна лежать конституционализация политики, её подчинение Конституции РФ³⁸.

Понятия конституционализации национальной правовой системы и её конституционной модернизации также далеко не тождественны. Преобразовательный потенциал конституционализации ограничен эксклюзивными полномочиями Конституционного Суда РФ как носителя высшей «юридической власти». Раскрывая глубинные смыслы конституционных положений и установлений, Конституционный Суд РФ вырабатывает эталонное право и дает легитимную статусную и содержательную характеристику правовым институтам и процессам³⁹. Вместе с тем, объективный масштаб и непрерывная динамическая трансформация предметного поля конституционализации оставляют ее достижения на уровне фрагментарных и не всегда отчетливо связанных элементов.

Конституционная модернизация в данном отношении видится более «обнадеживающим» проектом, опирающимся на консолидированные ресурсы юридической науки. Методология и конструкции конституционной модернизации должны качественно отличаться от избыточно-детализированных, узко-предметных обоснований, технических усовершенствований «профильного» законодательства и механизма регулирования отдельных видов общественных отношений, как правило, не свободных от влияний политического лоббизма.

К числу актуальных проектов конституционной модернизации в России следует, на наш взгляд, отнести институт субфедерального законотворчества. Разумеется, и в данном отношении научные разработки в стилистике «конституционного экспрессионизма» могут выглядеть входящими в противоречие с устоявшимися стереотипами современной государственности, в том числе, в отношении институтов и принципов демократии и федерализма. Тем более, с учетом особенного количества (в сравнительно-правовом контексте) субъектов РФ, а значит и связанных с «региональным законотворчеством» подразделений национальной общественно-политической элиты. Постараемся, поэтому, максимально увязать необходимую критическую аргументацию с доводами конституционно-теоретического характера.

Конституционные принципы верховенства права и федерализма (федеративного государственного устройства) стоят по отношению друг другу в достаточно напряженной (и «латентной») коллизии. Существенным свойством современного права выступает его конституционная системность. Единая и неделимая правовая система (неразрывное «правовое пространство») России является особым выражением ее суверенности.

³⁸ См.: Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография. 2-е изд., перераб. М.: Норма: ИНФРА-М, 2016. С. 24–27.

³⁹ См.: Крусс В.И. Конституционализация права: основы теории. М.: Норма: ИНФРА-М, 2019. С. 87–88.

Недопустимо, поэтому, говорить о «правой системе субъекта Федерации» или «в субъекте Федерации». Этимологическая «подоплека» таких словосочетаний вполне соотносима с «взрывоопасной» направленностью суждений о допустимости «раздельного суверенитета» и «двух уровнях суверенных властей»⁴⁰. Конституция РФ связывает статус и полномочия субъектов РФ *исключительно* с волеизъявлением многонационального российского народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации⁴¹. Между тем, в соответствии с Уставом Тверской области, например, единственным источником государственной власти в этом субъекте Федерации в течение ряда лет объявлялось (ст. 18) *население, проживающее на территории области* (курсив наш – В.К.).»

В структуру национальной (суверенной) правовой системы входят правовая идеология (правовое сознание и правовая культура), право и юридическая практика⁴². Понятно, что ни правовая идеология, ни юридическая практика (включая правотворческую) не могут (не должны) иметь какого-либо специфического выражения в субъектах РФ. (Сама мысль о том, что, пересекая соответствующую «границу», граждане Российской Федерации попадают в среду, где право понимается, оценивается и практикуется неким самобытным, отличным от общегосударственного образом, – с конституционной точки зрения – кажется нелепой и контрпродуктивной. Даже если где-то (например, в США) она «благополучно» реализована.) В равной степени сказанное относится и к системе позитивного права, для которой уже недостаточно указывать на ее связь с государственным волеизъявлением⁴³.

Сегодня в систему права *сквозным* образом, воплощаясь в содержании первичных нормативных установлений (а также институтов, отраслей и т.д.), входят конституционные принципы. Они проникают в ткань правовой материи и «одухотворяют» ее. Такое «преобразующее» воздействие не может быть локально-ограниченным. Поэтому и нормы права, создаваемые в рамках конституционной правотворческой практики в субъектах РФ, занимают свое место в *системе права Российской Федерации* (в ее институтах и отраслях), а не образуют каких-то особых правовых явлений (образований), для которых не может быть найдено *самостоятельных* предмета и метода. Оперирование же категорией «система права субъекта Федерации», по меньшей мере, «не способствует утверждению конституционной законности»; введение этой категории в тексты нормативных правовых актов «способно породить и порождает на

⁴⁰ Подробнее см.: Крусс В.И. «Региональное» правотворчество и вопросы регулирования прав человека / Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность: Сборник научных трудов / отв. ред. Малый А.Ф. Архангельск, 2006. С. 12–14; его же: «Парламентаризм» в субъектах Российской Федерации и права человека (некоторые следствия общей теории конституционного правопользования) / Парламентаризм в субъектах Российской Федерации: проблемы и перспективы развития: (к 100-летию учреждения Гос. Думы России): материалы науч.-практ. конф. (г. Саранск 2-3 марта 2006 г.) // Гос. Собр. РМ, МГУ им. Н.П. Огарева, юрид. фак. (под ред. И.Г. Дудко). Саранск, 2006. С. 21–23.

⁴¹ См.: Зорькин В.Д. Об угрозах конституционному строю в XXI веке и необходимости проведения правовой реформы в России // Журнал Российского права. 2004. № 6. С. 3–4.

⁴² См., например: Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Под ред. М.Н. Марченко. Том. 2 Тория права. М.: Издательство «Зерцало», 1998. С. 344.

⁴³ См., например: Баранов В.М., Поленина С.В. Система права, система законодательства и правовая система: лекция. Н Новгорода: Нижегородский юридический институт МВД РФ, 1999. С. 9–10.

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

практике правовые (политико-правовые) конфликты, служит основанием для возникновения спорных ситуаций»⁴⁴.

Из тех же предпосылок вытекает конституционная некорректность категории «система законодательства субъекта РФ». Между «одноименными» элементами системы права и системы законодательства существует определенная генетическая, гносеологическая и функциональная связь, которая должна подтверждаться и внешним образом⁴⁵. Поэтому можно говорить о более или менее выраженной синхронизации систем права и законодательства в целом, либо их элементов. Но те структурные элементы, которые *представляют законодательство субъекта РФ*, соотносятся со своими «правовыми прототипами» только как с элементами федеральной (конституционной) системы права – единой (и единственной) материальной основы и объекта *всякого* законодательного оформления. Следовательно, – равно целесообразно отказаться от использования понятий «система законодательства субъекта Федерации» и «система федерального законодательства». Следует признать, что в действительности единой системе федерального права соответствует единая система федеративного законодательства. Это не противоречит известным научным обоснованиям двух уровней в системе законодательства Российской Федерации⁴⁶, но более акцентирует требование конституционно-правовой целостности российского государства.

С учетом сказанного, законодательство (в широком смысле) субъекта РФ может быть определено как сложно-структурированная совокупность источников права, создаваемых в субъекте РФ и обеспечивающих – с учетом разграничения конституционных предметов ведения – возможность *субсидиарного и дополнительного* (помимо федерального) правового регулирования общественных отношений в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ⁴⁷ и собственного (также конституционно ограниченного) регулирования – вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъекта РФ.

В законодательстве субъекта РФ может быть выделена и одноименная *система нормативных правовых актов*, для которой признак системности характеризует исключительно иерархическое (субординационное) структурирование. Действительно, различия в юридической силе актов, издаваемых разными правотворческими органами субъекта РФ, предполагают субординационное структурирование. Но для утверждения отраслевой структуризации законодательства субъектов РФ, как и для представлений о системном характере его *собственных* элементов и связей⁴⁸, – нет необходимых конституционных предпосылок. В Конституции РФ назван ряд элементов системы

⁴⁴ См.: Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории. Автореф. дисс. ... докт. юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. С. 10.

⁴⁵ См.: Баранов В.М., Поленина С.В. Указ. соч. С. 33–34, 38.

⁴⁶ См.: Тихомиров Ю.А. О модернизации государства // Журнал российского права. 2004. № 4. С. 11–12.

⁴⁷ С конституционной точки зрения такое – осуществляемое по предметам совместного ведения правовое регулирование общественных отношений субъектом РФ – правильно определять именно как «дополнительное» и «субсидиарное», а не «совместное». Этот вывод обусловлен не только строгой соподчиненностью и требованием соответствия всех нормативных правовых актов субъекта Федерации изданным по данным предметам федеральным законам (части 2 и 5 ст. 76 Конституции), но и тем обстоятельством, что прямое конституционное регулирование (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции) также является федеральным по своей сути.

⁴⁸ См.: Дудко И.Г. Указ. соч. С. 14–16.

законодательства (причем они не определены как отрасли или иным образом, а сам перечень не является исчерпывающим), и есть все основания считать, что и в ст. 71, и в ст. 72 речь идет об элементах единой (федеративной) системы. Признав, что, *наряду* с одноименными элементами системы федерального законодательства, существуют (хотя бы и «относительно самостоятельным» образом) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное *законодательство субъектов РФ*, а также аналогичное законодательство о недрах и об охране окружающей среды, мы породим неустранимые сомнения в смысле положений п. «к» ч. 1 ст. 72 Конституции. Поэтому следует признать, что в субъектах РФ принимаются нормативные правовые акты, входящие в отрасли, подотрасли, институты, комплексные образования федеративной (конституционной) системы законодательства.

Приведенные доводы, так или иначе, учитывают, специалисты, которые признают «относительно ограниченный» объем компетенции законодательных органов власти субъектов РФ⁴⁹, подчеркивают, явный приоритет федерального центра в вопросах совместного ведения над региональной властью основан на конституционных положениях⁵⁰, классифицируют образование законов и иных нормативных правовых актов законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ как иерархическую подсистему в единой конституционной конструкции⁵¹.

Сегодня одного подобно признания недостаточно. Концепт конституционной модернизации предполагает принципиальную смену акцентов обозначенной проблематики в связи со значительной исчерпанностью законотворческого потенциала субъектов РФ в контексте 1) завершения основополагающего этапа федеративного конституционного строительства (утверждения конституционной конфигурации) и 2) неуклонного роста плотности федерального законодательного регулирования, в том числе, в сфере вопросов совместного ведения, приобретающего также зачастую критически избыточный характер и входящего в противоречие с философией конституционализма. В конце 2018 года на встрече с предпринимателями Президент РФ В.В. Путин обсуждал идею, а в январе 2019 года Председатель Правительства РФ Д.А. Медведев озвучил (на пленарном заседании Гайдаровского форума) план «регуляторной гильотины», призванной качественно изменить механизм правового регулирования, во всяком случае, на его подзаконно-нормативном уровне. Реализация инновации запланирована на февраль 2020 года, но уже сегодня показательно выглядит реакция представителей бизнеса, указывающих, что федеральный уровень отражает только «верхушку айсберга» избыточного законодательного регулирования⁵².

В сложившейся ситуации вряд ли уместно продолжать утверждать, что «возможность создавать собственное региональное законодательство... является

⁴⁹ См.: Дудко И.Г. Законодательство субъектов Российской Федерации. Проблемы теории и практики. Саранск: Изд-во Мордов. Ун-та, 2004. С. 122–123.

⁵⁰ См.: Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2016. С. 12.

⁵¹ См.: Галимов А.Г. Конституционно-правовые средства обеспечения законности нормативных правовых актов законодательных (представительных) органов государственной власти в субъектах Российской Федерации. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Казань, 2103. С. 10.

⁵² «Регуляторная гильотина»: Медведев предложил снизить нагрузку на бизнес // <https://www.bfm.ru/news/404464>. Дата посещения 15.02.2019.

свидетельством демократического характера развития общества»⁵³, а равно и увязывать конституционное развитие (усовершенствование) страны с наличием «региональных программ изменения законодательства»⁵⁴. Во всяком случае, отход от квазиконституционной риторики представляется важным в плане оптимизации экономических издержек субфедерального законотворчества, прояснения его конституционной «рентабельности» и объективно обусловленной корректировки актуальных функций законодательной (представительной) власти субъектов РФ.

«Автоматическое» воспроизводство первоначальных алгоритмов законотворческой практики в субъектах РФ побуждает к критическому восприятию и деклараций на тему направленности «регионального правотворчества на формирование единого правового пространства России»⁵⁵. Согласно научным данным, по состоянию на 1 января 2019 года Конституционный Суд РФ исследовал нормы 365 региональных законов 75 субъектов РФ, из них 33 основных закона субъектов (12 конституций, 21 устав); по итогам такого рассмотрения было принято 73 постановления, в которых получили оценку региональные законы на соответствие требованиям Конституции РФ⁵⁶. По факту, тем самым, именно конституционный нормоконтроль обеспечивает гармоничное развитие конституционной системы России.

Подчеркнем также, что понятие конституционной состоятельности субфедерального законотворчества нельзя приравнивать к оценкам его возможной (к сожалению) неконституционности. Прежде всего, с учетом конституционно-правовой презумпции соответствия деятельности законно избранно избранных представительных органов субъектов РФ Конституции РФ и законодательству Российской Федерации⁵⁷. Поиск конституционной состоятельности ведет здесь к утверждению актуальной конституционной идентичности современной законодательной (представительной) власти субъектов РФ, смысловому очищению метафоры «регионального парламентаризма» и преодолению формальной аналогии западных legislatures в контексте самобытного, возвращающего к традициям российской государственности опыта утверждения политического суверенитета на основе правового идеала добра и справедливости.

С позиций конституционной методологии такая состоятельность должна определяться дифференцированно, исходя из различий, предопределенных в конституционно-правовой системе для субфедеральных законов: 1) имманентного и 2) производно-факультативного характера.

Субфедеральное законотворчество носит имманентный – народно-суверенно-федеративный характер, – поскольку касается федеративных аспектов конституционного строя России. На первом этапе федеративного строительства Конституция РФ уполномочила органы законодательной (представительной) власти РФ к легальному утверждению конституционно-уставной идентичности соответствующих субъектов РФ.

⁵³ См.: Липатов Э.Г. Компетенция органов власти субъектов Российской Федерации в сфере правотворчества / Под ред.: В.В. Володина. Саратов. Изд-во Саратов. Ун-та, 2009. С. 8–9.

⁵⁴ См.: Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал российского права. 2004. № 9. С. 5.

⁵⁵ См.: Липатов Э.Г. Указ. соч. С. 30.

⁵⁶ См.: Соболева Е.А. Законы субъектов РФ в нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ: теория и практика. Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-на-Дону, 2019.

⁵⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СПС КонсультантПлюс.

«Учредительное» законотворчество, тем самым, является убедительной конституционной опцией (хотя теоретически и в данном случае не подлежит сомнению более высокий уровень легитимности актов, принятых на референдуме). Между тем, необходимая повышенная стабильность учредительных (конституирующих) актов в субъектах РФ не всегда поддерживается. Трудно позитивно оценить состоятельность такой, например, законотворческой формы как «Поправки Тверской области»⁵⁸, и понять, что побудило региональных законодателей отказаться от доктринально взвешенной формы закона об изменениях и дополнениях в Устав области⁵⁹.

С началом действия устава (конституции) законодательная (представительная) власть субъекта РФ получает возможность участия в последующей легитимации и организационно-технической институционализации публичной власти субфедерального уровня. В науке права, в этой связи, предложено «выделять в качестве относительно самостоятельного вида региональные законы, имеющие ярко выраженную конституционную природу, которые находятся в нормативном единстве с конституциями (уставами) субъектов РФ, во многом направлены на установление (конкретизацию) конституционно-правового статуса субъектов РФ, и как относительно самостоятельный вид региональных законов могут быть определены в качестве конституционно-уставных законов»⁶⁰.

В приведенной характеристике справедливо учитывается, что и в данном случае речь, все-таки, идет о законотворчестве производного (поскольку – конституционного) и, по сути, конкретизирующего вида. Реализуется такая опция в рамках *федеративной конституционной дискреции*. Образование, формирование, деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия с федеральными органами государственной власти основываются на Конституции РФ и регулируются федеральными законами, конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ⁶¹.

Конституционное государственное властвование в России на всех уровнях предполагает законодательную составляющую (ст. 10 Конституции РФ). Искомая же институциональная модель, указывающая, что в систему органов государственной власти субъекта РФ должны входить законодательные (представительные) органы субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ, – прямо вытекает из федеральной законодательной конкретизации (ст. 2 ФЗ № 144-ФЗ).

Вместе с тем, Конституция РФ уполномочивает законодательные (представительные) органы власти субъекта РФ к начальной (стартовой) легитимации публичной власти как выражения народного суверенитета, т.е. к законодательной рекомендации форм непосредственной демократии (выборы и референдум). При этом

⁵⁸ См. Поправки Тверской области от 16.07.2018 № 22-ПУ «К Уставу Тверской области» (приняты Законодательным Собранием Тверской области 28.06.2018) // Тверские ведомости. 2018. № 30.

⁵⁹ См.: Закон Тверской области от 14.03.2002 № 1-3О «О внесении изменений и дополнений в Устав Тверской области» // Тверские ведомости. 2002. № 22.

⁶⁰ См.: Соболева Е.А. Указ. соч. С. 12.

⁶¹ См.: преамбулу Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 06.02.2019) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. Далее – ФЗ № 144-ФЗ.

важнейшим посланием законодателю оказывается то обстоятельство, Конституция РФ не упоминает об избирательном законодательстве, тем самым перенося соответствующие практики в область обеспечения конституционного правопользования.

Федеральный законодатель стилистически обыграл конституционное послание, когда предусмотрел наличие законов субъектов РФ в законодательстве Российской Федерации о выборах и о референдумах⁶². Однако подходить к реализации и такой возможности (права) следует предельно ответственно, учитывая, прежде всего, положения профильных актов конституционализации. В частности, Конституционный Суд РФ последовательно подчеркивает, что соответствующие законы субъектов РФ выступают в качестве *конкретизирующего* нормативного регулятора избирательных прав граждан, несут *вторичный* характер и *производны* от базового правового регулирования; законодатель субъекта РФ, вводя конкретные избирательные процедуры, должен – с учетом особенностей предмета правового регулирования – предусматривать и необходимые дополнительные гарантии избирательных прав граждан; при этом он связан требованием ст. 76 (ч. 5) Конституции РФ, в силу которого законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут снижать уровень федеральных гарантий избирательных прав, обеспечиваемый в Российской Федерации на основе Конституции РФ и согласно общепризнанным принципам и нормам международного права; законодатель субъекта РФ не вправе также вводить какие-либо ограничения конституционных прав и свобод и тем более – устанавливать такие процедуры и условия, которые затрагивают само существо права на свободные выборы⁶³.

На практике же субъекты РФ, напротив, проявляют в обозначенном отношении максимальный уровень законотворческой притязательности, в Тверской области, например, находящей выражение в принятии регионального избирательного кодекса⁶⁴.

Сама идея кодифицирующего нормативного правового акта для регулирования (точнее – опосредования) конституционных избирательных прав – как элемента в системе прав политических – критически несостоятельна, в виду того, что, как установил Конституционный Суд РФ, провозглашая свободные выборы высшим выражением власти многонационального народа Российской Федерации и закрепляя избирательные права граждан (ст. 3, ч. 3; ст. 32, ч. 1 и 2), Конституция РФ не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации⁶⁵. Это касается, в частности, наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ

⁶² См.: пункты 1-2 ст. 11 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁶³ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11.03.2008 № 4-П по делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил» // СПС КонсультантПлюс.

⁶⁴ Избирательный кодекс Тверской области от 07.04.2003 № 20-ЗО (ред. от 09.11.2018) // Тверские ведомости. 2003. № 29-30.

⁶⁵ Постановление Конституционного Суда РФ от 21.12.2005 № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан // СПС КонсультантПлюс.

(руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), как и особого субъекта законотворческой деятельности.

Кроме того, избежать регулирующих правописание плеоназмов и рисков (осознанных или невольных) нарушения конституционных требований в таком (кодифицированном) формате чрезвычайно проблематично, что прямо затрагивает также и проблему конституционной состоятельности. Отметим, например, *полное содержательное дублирование* принципа всеобщего избирательного права в п. 2 ст. 4 базового Федерального закона⁶⁶ и п. 2 ст. 5 Избирательного кодекса Тверской области.

Сходным образом страдает конституционная состоятельность субфедерального регулирования права на референдум. Так, в ст. 13 Федерального закона № 67-ФЗ исчерпывающим образом определены обстоятельства, исключающие назначение и проведение референдума в субъекте РФ. Кроме того, конкретизирована возможность установления законом субъекта РФ срока, в течение которого референдум субъекта РФ, местный референдум с такой же по смыслу формулировкой вопроса не проводятся; в том числе указано, что такой срок не может превышать два года со дня официального опубликования результатов референдума. В региональном законе Тверской области⁶⁷ эти положения дублируются и одновременно, в ч. 2 ст. 8, говорится о праве Законодательного собрания отказать в назначении референдума в случае нарушения «нормативных правовых актов, регулирующих подготовку и проведение референдума», а это уже – «скрытое» – недопустимое избыточное ограничение конституционного права.

На стадии (этапе) перманентной (текущей) институционализации организации и деятельности органов законодательной (представительной) власти, принципов законодательного процесса, обеспечивающих легитимность принимаемых актов, порядка их обнародования и вступления в силу, а также возможности прекращения такой деятельности, также определяющее значение получают доктринально-нормативные установления (правовые позиции) Конституционного Суда РФ. Таким образом было определено, в частности, что: 1) организация власти на уровне субъекта РФ *в принципе* должна соответствовать федеральной модели; 2) установление полномочий законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ *не может быть исключительной прерогативой* субъектов РФ⁶⁸.

Касаемо второго, наиболее значимого ориентира субфедерального законодательства необходимо учитывать, что государственная власть в субъектах РФ должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ст. 1, ч. 1), единства системы государственной власти (ст. 5, ч. 3), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (ст. 10). Нормативные правовые акты, обеспечивающие

⁶⁶ Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ (ред. от 27.12.2018) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс. Далее – Федеральный закон № 67-ФЗ.

⁶⁷ Закон Тверской области от 12.04.2007 № 26-ЗО (ред. от 18.07.2017) // Тверские ведомости. 2007. № 17.

⁶⁸ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

институционализацию законодательной власти субъекта РФ, должны соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных органов государственной власти (ст. 77, ч. 1), другим положениям Конституции РФ и конкретизирующим их федеральным правовым актам.

Исходя из обозначенных положений Конституции РФ, ФЗ № 144-ФЗ устанавливает не исчерпывающий перечень, но лишь *основные* полномочия, которые в пределах полномочий и компетенции, вытекающей из Конституции РФ, должен осуществлять законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ, в том числе:

- утверждение бюджета субъекта РФ и отчет о его исполнении;
- установление основ организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ;
- установление порядка проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти и в органы местного самоуправления;
- утверждение программы социально – политического развития;
- установление налогов и сборов;
- определение структуры высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

Комментируя приведенные конкретизации федерального законодателя, Конституционный Суд РФ подчеркнул, что в данном отношении закреплены лишь такие положения, которые имеют общее, принципиальное значение, затрагивают существенные свойства законодательного процесса и взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в федеративном правовом государстве; при этом регулирование конкретных вопросов организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ – как не затрагивающих конституционные основы и прерогативы федерального законодателя – осуществляется законодательством субъекта РФ.

При этом конституционный принцип единства государственной власти требует, чтобы субъекты РФ не допускали – на своем уровне – явного дисбаланса в полномочиях властей, перевеса законодательной власти, ведущего к осуществлению представительным органом не свойственных ему функций. Применительно к конституционному разделению властей, законодатель субъекта РФ *призван содействовать* обеспечению единства системы исполнительной власти в Российской Федерации (ст. 77, ч. 2 Конституции РФ)⁶⁹.

Отдельным элементом в классификации видов имманентного субфедерального законотворчества выступают акты, конкретизирующие *бюджетно-федеративное самоопределение* региона.

В данном отношении следует, прежде всего, учитывать, что бюджет в юридическом смысле – закон о бюджете – есть нечто крайне специфическое в конституционной системе источников права; это *не вполне* форма *права*, но, безусловно, чрезвычайно важная нормативная форма (источник) представительного-властного характера.

⁶⁹ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 18.01.1996 № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // СПС КонсультантПлюс.

Политическая (в своей основе) проблематика бюджетного федерализма в России является предметом нелицеприятных дискуссий, лейтмотивом которых стала тема несоответствия дефицитности региональных бюджетов их социальным обязательствам перед населением. Нередко, впрочем, отмечается недопустимость и таких, например, подходов, когда заработная плата государственных служащих субъектов РФ и лиц, замещающих государственные должности субъектов РФ, многократно превышает среднюю заработную плату в регионе⁷⁰.

С позиций конституционного правопонимания, *любая версия* конституционной налоговой политики государства исключает бюджетную самостоятельность регионов, с одной стороны, но конституционный федерализм *несовместим* и с отсутствием определенного объема компетенций бюджетной самостоятельности законодательных (представительных) органов субъекта РФ, с другой стороны.

В ходе конституционного строительства публично-властная адаптация к этим положениям приобрела отчасти парадоксальный характер. На практике, в ряде вопросов субфедеральный законодатель фактически выполняет предусмотренную для него опцию относительной бюджетной самостоятельности *на безальтернативной основе*. Так, согласно ст. 19 действующего Закона о бюджете Тверской области⁷¹, Законодательное собрание *передает* Управлению Федерального казначейства по Тверской области некоторые (конкретизированные) полномочия получателя бюджетных средств; при этом исключительно в рамках федерально-казначейской субординации и по строго по установленным в данном отношении ведомственным Правилам.

Произведено такое уполномочивание в юридико-технической версии отсылки к указанию федерального законодателя на его *возможность* в п. 7.1 ст. 136 Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ). В чем смысл такого подзаконного «делегирования»? Логично ли это? Рассматривался ли иной бюджетно-распорядительный сценарий? Возможен ли он? Конституционно ли, в целом, что субфедеральный законодатель (осознанно или «инстинктивно») *уклоняется* от полноценного освоения ресурса субфедеральной законотворческой дискреции, в том числе, используя наименее ответственные (наименее обязывающие) версии ее осуществления?

Действующий Закон о бюджете Тверской области дает немало поводов для таких размышлений. В частности, в положениях п. 4 ст. 78.1 БК РФ устанавливается, что: 1) в субфедеральном законе о бюджете *могут предусматриваться* бюджетные ассигнования на предоставление в соответствии с решениями высшего должностного лица субъекта РФ и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ грантов в форме субсидий определенным категориям субъектов права (абз. первый); 2) *порядок предоставления* указанных субсидий, если он не определен решениями, предусмотренными законом о бюджете, устанавливается нормативными правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, которые должны соответствовать общим требованиям, установленным Правительством РФ (абз. второй).

⁷⁰ См.: Мирзоев М.Г. С. С. 12.

⁷¹ См.: Закон Тверской области от 28.12.2018 № 71-ЗО «Об областном бюджете Тверской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (от 20.12.2018) // Тверские ведомости. 2018. № 53, специальный выпуск.

Таким образом, на федеральном уровне диспозитивно легализованы два *сущностно различных варианта* правового регулирования важнейшего общественно-политического тренда (в контексте философии активизации гражданского общества). Нетрудно догадаться, что тверскими законодателями выбран был для адаптации второй (менее ответственный) вариант, причем в далеко не бесспорной юридико-технической версии реализации.

Буквально в положениях ч. 3 ст. 29 Закона о бюджете Тверской области устанавливается, что предусмотренные п. 4 ст. 78.1 БК РФ социальные гранты из областного бюджета предоставляются *в соответствии с решениями* Губернатора Тверской области или Правительства Тверской области (абз. первый); и далее (абз. второй) не критически (техника «копирайт») воспроизводится федеральная конструкция. В результате чего оказывается, что порядок предоставления указанных грантов устанавливается Правительством Тверской области, *если данный порядок не определен* решениями, предусмотренными Законом о бюджете. Но он там и не определен. К чему же тогда двусмысленная оговорка? И каковы, все-таки, бюджетные параметры (рамки) соответствующих решений Губернатора Тверской области или Правительства Тверской области?

Думается, дело здесь не только в издержках юридической техники. Скорее, даже, представители субфедеральной законодательной власти *правильно* уловили смысл федерального месседжа (к тому же, вполне конституционного). Но тогда соответствующий алгоритм федеративного законотворчества нужно (просто) открыто отразить в версии конституционной модернизации.

Сомнения в конституционной состоятельности порождает и *внебюджетное* субфедеральное законотворчество. Делегированные федеральным законодателем конкретизации носят здесь чрезвычайно неоднозначный характер вследствие предельной аморфности соответствующих институтов в целом.

Так, в отношении медицинского страхования, тверской законодатель утверждает *основные характеристики бюджета* ТФОМС. Однако его отсылки в профильном Законе Тверской области⁷² к делегированным полномочиям минимальны и не убедительны. В частности, законодатель посчитал вправе ввести *дополнительные* – к модельно установленным п. 3 ст. 217 БК РФ – *основания* для внесения изменений в сводную бюджетную роспись бюджета ТФОМС Тверской области без внесения изменений в региональный Закон. Состоятельно ли такое решение с конституционной точки зрения? При обосновании ответа на вопрос, поставленный подобным образом, придется учитывать, что согласно п. 2 ст. 217 БК РФ *порядок* составления и ведения сводной бюджетной росписи бюджетов государственных внебюджетных фондов устанавливается *органом управления* государственного внебюджетного фонда (т.е. отдельным нормативным правовым актом государственного внебюджетного фонда). При этом – *по общему правилу* – утвержденные показатели сводной бюджетной росписи должны соответствовать *соответствующему* закону о бюджете (абз. первый п. 2.1 ст. 217). К бюджетным полномочиям субъектов РФ отнесены установление порядка составления и

⁷² См.: Закон Тверской области от 28.12.2018 № 72-ЗО «О бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Тверской области на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» // Тверские ведомости. 2018. № 53.

рассмотрения проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, их утверждения и исполнения, осуществления контроля за их исполнением и утверждения отчета об исполнении; составление и рассмотрение проектов бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, их утверждение и исполнение, осуществление контроля за их исполнением, составление и утверждение отчетов об исполнении (ст. 8 БК РФ). Касаемо же института бюджетной росписи (ст. 219.1 БК РФ), включая определение оснований внесения в них изменений, федеральные конкретизации отсутствуют.

В контексте положений статей 72 и 76 Конституции РФ, необходимое соучастие субъекта РФ в конституционно-государственном строительстве (переустройстве, внутренней перепланировке), *отчасти* может быть отнесено к вопросам субфедерального ведения, поскольку предполагает законодательную конкретизацию внутри-субъектного административно-территориального устройства⁷³.

Конституционно имманентный характер такого субфедерального законодательства осложняется его факультативным форматом. В этой связи Закону об административно-территориальном устройстве присуща *сугубая сдержанность* к предопределяющим и делегирующим положениям. Раскрывая правовую основу своих установлений, тверской законодатель ограничился абстрактными отсылками к Конституции РФ, а также к «федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации» (ст. 3). В плане же ключевого вопроса *о сущности административно-территориальных единиц* (включающих территориальные единицы), из которых, собственно, и состоит Тверская область как субъект РФ, мы, по понятным причинам, не находим ничего, проясняющего коллизию «бинарной комбинаторики», дублирующего наложения административно-территориальных единиц и муниципальных образований, присущих им форм и уровней публичного властвования.

В «сухом остатке» трудного технического конструирования Законом об административно-территориальном устройстве закрепляется положение, согласно которому «установление и изменение границ административно-территориальных единиц осуществляется законами Тверской области *в порядке, установленном* Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» для установления и изменения границ муниципальных образований» (ст. 12). Казалось бы, это фактический отказ от притязаний на законодательскую самостоятельность, посредством далеко не однозначной (в конституционно-правовом смысле) аналогии. И тогда становится непонятным значение регионального Закона. Дело в том, однако, что в указанном Федеральном законе *соответствующий порядок не устанавливается*: речь там идет о широком круге *требований*, в соответствии с которыми в субъектах РФ устанавливаются и изменяются границы муниципальных образований. Детализации же порядка устроения и модернизации административно-территориального устройства Тверской области региональный Закон уделяет значительное внимание.

⁷³ См.: Закон Тверской области от 17.04.2006 № 34-ЗО (ред. от 07.04.2018) «Об административно-территориальном устройстве Тверской области» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2019) // Тверские ведомости. 2006. № 17. Далее – Закон об административно-территориальном устройстве.

Имманентно-конституционный характер необходимо признать и за субфедеральным законодательным участием в организационно-функциональной синхронизации уровней государственного и муниципального публичного властвования.

К профильному совместному ведению Конституцией РФ отнесено установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (п. «н» ч. 1 ст. 72).

В рамках федеральной конкретизации таких принципов установлено (ч. 1 ст. 1 ФЗ № 144-ФЗ), что органы государственной власти субъекта РФ содействуют развитию местного самоуправления на территории субъекта РФ.

Актуальным трендом такого содействия выступает передача властных полномочий субъектов РФ на муниципальный уровень. Характерный пример: делегирование экологических публично-властных полномочий, а значит, и обязанностей⁷⁴. Проблемы, порождаемые таким делегированием, крайне сложны (далеко не исчерпываются бюджетным «нестроением») и требуют отдельного рассмотрения. Поэтому ограничимся очередным указанием на юридико-технические издержки, как вновь отсылающие к проекту исчерпывающих федеральных конкретизаций. Малосостоятельным видится, например, «срочный» характер Закона № 20-30: наделившего органы местного самоуправления профильными полномочиями с 1 января по 31 декабря 2018 года. При этом не ясно, когда Закон вступил в силу (11 мая или 13 июня 2018 года). И почти не поддается «дешифровке» положение его ч. 2 ст. 11, согласно которой Закон *применяется и до вступления в силу*: «исключительно к правоотношениям, возникающим в связи с обеспечением его реализации».

К институциональной модернизации побуждает, на наш взгляд, и состояние субфедерального законодательства, выражающего конкретизированное участие в отраслевом упорядочении отдельных видов общественных отношений. В конституционно-правовой системе Российской Федерации немного примеров отчетливой конкретизации предметно определенных законодательных полномочий субъектов РФ по вопросам совместного ведения, по которым издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ст. 76, ч. 2 Конституции РФ). Тем более, казалось бы, соответствующими конкретизациям следует ответственно «дорожить» и активно их осваивать. Однако едва ли не в каждом таком случае обнаруживаются и специфические (региональные) законодательные трудности.

Так, действующая ст. 82 Лесного кодекса РФ⁷⁵ (далее – ЛК РФ) конкретизирует тринадцать полномочий органов государственной власти РФ в области отнесенных к

⁷⁴ См., в частности: Закон Тверской области от 11.05.2018 № 20-30 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области отдельными государственными полномочиями Тверской области по организации деятельности по накоплению (в том числе раздельному накоплению), сбору, транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов» // Тверские ведомости. 2018. № 21. Далее – Закон № 20-30.

⁷⁵ См.: Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // СПС КонсультантПлюс. Согласно п. 8 ст. 82 ЛК РФ перечень полномочий субъектов РФ является открытым и может быть расширен иными федеральными законами. Такое расширение, в частности, дают Федеральный закон от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» и Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об

совместному ведению лесных отношений (обеспечение законности, вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, природопользование и охрана окружающей среды, лесное законодательство, законодательство об охране окружающей среды). На практике ключевое значение приобретает вопрос о том, *как распределяются* конкретизированные федеральным законодателем профильные полномочия между органами государственной власти субъекта РФ. Здесь необходимо учитывать, что 1) это более высокий уровень компетенции, чем в сфере исключительного ведения субъекта РФ, и 2) такие полномочия *принципиально отличаются* от отдельных полномочий Российской Федерации передаваемых органам государственной власти субъектов РФ (ст. 83 ЛК РФ).

С учетом названных факторов, конституционная логика предполагает *всеобъемлющее законодательное регулирование* в обозначенных сферах, включая и конкретизации для подзаконного субфедерального регулирования. Между тем, даже сугубо формальный анализ побуждает признать, что законодательная (представительная) власть преимущественно уклоняется от утверждения своей конституционной состоятельности в данном отношении. Положения ст. 82 ЛК РФ предполагают принятие Закона Тверской области об особенностях правового регулирования лесных отношений в Тверской области. Такого закона нет.

Нет «даже» и Закона Тверской области о лесопарковых зонах в Тверской области, а ведь это прямая конкретизация п. 1.1 ст. 82 ЛК РФ.

Адекватное субфедеральное законодательное регулирование в Тверской области – прямо предусмотренное положением ч. 5 ст. 30 ЛК РФ – установлено только для частной заготовки гражданами древесины⁷⁶. Однако и соответствующий региональный Закон требует конституционной оценки в части определяющего значения, которое в свете его положений получает для конституционного правопользования Методика расчета потребности гражданина в древесине, утверждаемая Правительством Тверской области.

Если тверской законодатель осознал свою несостоятельность в этой сфере совместного ведения, то возможно тому есть объективные предпосылки. По факту же отраслевое субфедеральное правовое регулирование «по умолчанию» оказалось «перепорученным» исполнительной власти субъекта РФ. Уместно вспомнить в этой связи и о судьбе Закона Тверской области от 28.06.2001 № 152-ОЗ-2 «О лесах»⁷⁷, признанного утратившим силу без каких-либо тому пояснений⁷⁸. И это при том, что в Гл. 2 данного Закона были определены профильные полномочия Законодательного собрания Тверской области (показательный пример не компенсированного законодательного самоограничения).

Не лишним, думается, было бы также учитывать, что лесной фонд России имеет специальный (федерально-конституционный) правовой режим и представляет собой

общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁷⁶ См.: Закон Тверской области от 18.09.2007 № 96-ЗО (ред. от 06.11.2015) «Об установлении порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд и порядка заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд» // Тверские ведомости. 2007. № 40.

⁷⁷ Тверские ведомости. 2001. № 60.

⁷⁸ См.: Закон Тверской области от 14.05.2005 № 78-ЗО «О признании утратившими силу отдельных законов Тверской области, регулирующих лесные отношения» // Тверские ведомости. 2005. № 20. Действовавший в этот период ЛК РФ утратил силу только с 1 января 2009 года.

публичное достояние ее многонационального народа, является федеральной собственностью особого рода, природным ресурсом, который должен использоваться и в интересах Тверской области⁷⁹. При этом на каждого отдельного тверского законодателя распространяется конституционная обязанность, установленная в ст. 58 Конституции РФ, а значит, он лично должен делать все от него зависящее для того, чтобы правовое регулирование отношений, связанных с использованием лесных ресурсов, основывалось на *принципе приоритета публичных интересов* и было направлено, в частности, на обеспечение сохранности лесного фонда, его рациональное использование и эффективное воспроизводство, обеспечение конституционной законности в аспекте юридической ответственности субъектов хозяйственной деятельности, связанной с использованием лесов, за соблюдение установленного лесным законодательством правопорядка и их публичных обязательств.

Делегированный – по общему правилу – характер субфедерального регулирования общественных отношений дополняется особыми требованиями нормативного конституционного опосредования прав, свобод и обязанностей человека и гражданина.

К предметам совместного ведения в этом аспекте отнесена только *защита* прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч.1 ст. 72 Конституции РФ). Однако, как обосновано в науке права и подтверждено правовыми позициями Конституционного Суда РФ, это не исключает версию *регулирующей защиты* прав человека с участием субъектов РФ, зачастую весомо затрагивающей конституционные интересы правопользователей. При этом и теоретически, и практически важно учитывать природу нормативно опосредуемых конституционных прав и свобод личности, различая, в частности, полномочия негативного («автономного») и позитивно-притязательного характера.

Наиболее убедительным аргументом в пользу сохранения института субфедерального законотворчества (при условии его модернизации) является, по-видимому, законодательная конкретизация конституционных ресурсов защиты социальных и культурных прав человека. На этом уровне публичного властвования могут и должны устанавливаться дополнительные (по отношению к федеральным) гарантии таких прав, как воплощения конституционной реальности правового и социального государства. Насколько убедительно, однако, функционирует соответствующий блок механизма конституционного обеспечения прав человека и гражданина?

На текущий финансовый год Законодательное собрание Тверской области вновь установило *региональную величину* прожиточного минимума (8846 руб.)⁸⁰. Принципиально важным в данном отношении было учитывать, что предопределяющее принятие Закона № 47-О федеральное делегирование произведено фактически в форме обязывания, во всяком случае, о *возможности только* речи не идет. Подобным образом субъект РФ привлекается – в формате федеративной дифференциации гарантий – к

⁷⁹ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 15.01.2015 № 5-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью "Форест-групп" на нарушение конституционных прав и свобод отдельными положениями статей 1, 24, 61, 74, 81, 82, 83, 101 Лесного кодекса Российской Федерации, пунктом 2 статьи 1 Федерального закона «О третейских судах в Российской Федерации» и статьей 26.12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁰ См.: Закон Тверской области от 26.10.2018 № 47-30 «О величине прожиточного минимума пенсионера в Тверской области на 2019 год» // Тверские ведомости. 2018. 2018. № 45. Далее – Закон № 47-О.

конституционному *субсидиарному* обеспечению прав человека (ч. 1 и 2 ст. 39 Конституции РФ) посредством установления региональной социальной доплаты к пенсии. Соответственно, конституционно некорректными, на наш взгляд, оказываются и самая *общая отсылка* в Законе № 47-О к положениям (не конкретизированным) Федерального закона от 17.07.1999 № 178-ФЗ «О государственной социальной помощи», и *предельная* (с позиций конституционной состоятельности) «лапидарность» законодательного решения. (Закон как «справка».)

Между тем, тверскому законодателю следовало сослаться на положения Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и Федерального закона от 24.10.1997 № 134-ФЗ (ред. от 29.07.2018) «О прожиточном минимуме в Российской Федерации». Согласно п. 4 ст. 4 последнего Федерального закона величина прожиточного минимума пенсионера в каждом субъекте РФ устанавливается ежегодно законом субъекта РФ *на основании*: 1) потребительской корзины и 2) данных федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по формированию *официальной статистической информации* о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных процессах в Российской Федерации, *об уровне потребительских цен* на продукты питания.

Указанные необходимые основания в Законе № 47-О *не конкретизируются*. Наряду с этим они *модельно дублируются* в региональном Законе о прожиточном минимуме⁸¹, который, тем самым, приобрел статус своего рода *закона предметно-общего характера* – форма теории законотворчества неизвестная. В итоге же – строго ориентируясь на федеральную модель – тверской законодатель делегировал ежеквартальное установление величины прожиточного минимума на душу населения и по основным социально-демографическим группам населения Правительству Тверской области.

Продублирована субфедеральным законодателем была и нормативная конструкция, согласно которой потребительская корзина для основных социально-демографических групп населения в субъектах РФ *определяется* не реже одного раза в пять лет (абз. первый п. 1 ст. 3 Федерального закона о прожиточном минимуме). Такое заимствование, в свою очередь, вновь ставит под сомнение состоятельность регионального законотворчества (как идею и практику). Использованная форма «определение» есть, по сути, отдельная самостоятельная опция субфедеральной законодательной активности. Потребительская корзина *вначале разрабатывается* с участием комиссий по регулированию социально-трудовых отношений субъектов РФ (абз. второй п. 1 ст. 3). Затем только, согласно логике нормативной конструкции, принимается закон субъекта РФ. Причем, потребительская корзина устанавливается законодательными (представительными) органами субъектов РФ *с учетом* природно-климатических условий, национальных традиций и местных особенностей потребления продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг основными социально-демографическими группами населения (п. 4 ст. 3).

⁸¹ Закон Тверской области от 21.06.2005 № 81-ЗО (ред. от 28.12.2018) «О прожиточном минимуме в Тверской области» // Тверские ведомости. 2005. № 25.

Чем руководствовался федеральный законодатель, проводя рамочное делегирование посредством настолько расплывчатых формулировок и критериев, – вопрос «экономически не корректный». Во всяком случае, Верховный Суд РФ, сославшись на конституционный принцип разделения властей, указал на отсутствие у него возможности обязывать законодательный (представительный) орган власти принимать тот или иной закон, если речь идет о гарантиях социальных прав граждан⁸². Сходным образом и мы воздержимся здесь от комментариев относительно тех *вероятных* доводов (социального, экономического и демографического характера), которые учитывались при нормативном конструировании потребительской корзины в Тверской области⁸³.

(Попутно отметим, как объективно предопределенный «комплекс ведомого» влияет на активность регионального законодателя в связи с инновационными трендами. Стоило федеральному законодателю отредактировать – *в реалиях цифровой демократической эпохи* – требования об общедоступной публикации сведений о величине прожиточного минимума⁸⁴, как тверской законодатель последовательно их продублировал в «своем» профильном законе⁸⁵, хотя непосредственно в законе федеральном обе новации уже – «предусмотрительно» – конкретизированы *и для уровня субъекта РФ.*)

«Негативные» права человека выражают идею и требование надлежащего обеспечения свободы личностного самоопределения. В модели «рыночной» экономики особую значимость приобретает конституционное право на предпринимательскую и иную экономическую деятельность (ч. 1 ст. 34 Конституции РФ), по отношению к которому субфедеральный законодатель оказывается между Сциллой и Харибдой нормативно бессодержательных инвестиционных деклараций, с одной стороны, и избыточным или паллиативным правовым регулированием, с другой стороны. Конституционно логичные законодательные решения оказываются в таком контексте скорее исключениями, большинство же порождает непростые вопросы.

Зачем, например, понадобилось устанавливать в специальном региональном Законе *предельно широкие основания* возможности получения в аренду земельных участков без проведения торгов распоряжением высшего должностного лица субъекта РФ⁸⁶ (конституционная конкретизация в подпункте 3 п. 1 ст. 39.6 Земельного кодекса РФ), если, одновременно, *условия и порядок принятия решения о таком соответствии* делегированы Правительству Тверской области?

⁸² См.: Определение Верховного Суда РФ от 24.08.2001 № 53-Г01-15 // СПС КонсультантПлюс.

⁸³ См.: Закон Тверской области от 03.04.2018 № 12-ЗО «О внесении изменения в статью 3 Закона Тверской области «О потребительской корзине в Тверской области» // Тверские ведомости. 2018. № 15.

⁸⁴ См.: Федеральный закон от 28.12.2017 № 421-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части повышения минимального размера оплаты труда до прожиточного минимума трудоспособного населения» и Федеральный закон от 29.07.2018 N 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования государственного управления в сфере официального статистического учета» // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁵ См.: Закон Тверской области от 03.04.2018 № 13-ЗО «О внесении изменения в статью 5 Закона Тверской области «О прожиточном минимуме в Тверской области»; Закон Тверской области от 28.12.2018 № 80-ЗО «О внесении изменений в статьи 3 и 5 Закона Тверской области «О прожиточном минимуме в Тверской области» // Тверские ведомости. 2018. № 15; № 53.

⁸⁶ Закон Тверской области от 23.12.2015 № 139-ЗО (ред. от 29.12.2016) «О реализации на территории Тверской области подпункта 3 пункта 2 статьи 39.6 Земельного кодекса Российской Федерации» // Тверские ведомости. 2015. № 52.

Зачем, применительно к формам и методам государственной поддержки инвестиционной деятельности в Тверской области, было указывать такую «емкую» – и ничего, по сути, не прибавляющую – опцию как предоставление хозяйствующим субъектам налоговых льгот в соответствии с Налоговым кодексом РФ⁸⁷?

Возвращаясь в этой связи к проблематике регулирования лесных отношений, отметим, что Конституционный Суд РФ конкретизировал право граждан заготавливать древесину для собственных нужд, как одно из прав природопользования, возмездную форму реализации ими права на использование природных ресурсов, вытекающего из ст. 9 Конституции РФ.

При этом, согласно правоустанавливающим конкретизациям Конституционного Суда РФ, субъекты РФ наделены полномочиями по *нормативному регулированию* таких элементов порядка реализации данного права, которые связаны с обеспечением рационального и неистощительного использования лесов как относительно ограниченного природного ресурса и тем самым *непосредственно затрагивают интересы* как самих субъектов РФ, так и проживающих на их территории граждан. Конкретно получило конституционную сертификацию право законодательного (представительного) органа субъекта РФ признавать приоритет (существенное преимущество) в удовлетворении потребностей в древесине для индивидуального жилищного строительства за определенной категорией граждан, проживающих на территории субъекта РФ⁸⁸.

Неотъемлемой составляющей конституционного правопользования выступает надлежащее несение каждым человеком и гражданином своих конституционных обязанностей, в том числе – фискально-экономических. Субфедеральный законодатель наделен опосредующими полномочиями и в данном отношении, и также – преимущественно – субсидиарного и конкретизирующего характера⁸⁹.

Так, тверской законодатель установил *региональный налоговый коэффициент*, отражающий особенности рынка труда, для целей налогообложения иностранных граждан в рамках дискреции ст. 227.1 Налогового кодекса РФ⁹⁰. По своей сути, это *ограничивающее конституционное регулирование* основной фискально-экономической обязанности, суммарно повышающее фискальную нагрузку в 2,5673 раза. При этом в очевидном противоречии с конституционным значением нововведения, не уточняется, в чем заключаются необходимо предопределяющие его региональные особенности рынка труда, и какова логика конкретизирующих расчетов.

В другом случае Законодательное собрание Тверской области реализовало возможность субфедеральной актуализации налоговой обязанности (абз. 5 п. 1 ст. 284 Налогового кодекса РФ) в *предельно допустимой версии* снижения размера налога на прибыль (12,5%). Законодательное стимулирование предпринимательской активности и

⁸⁷ См.: ч. 2 ст. 4 Закон Тверской области от 06.06.2008 № 67-ЗО (ред. от 06.12.2017) «О государственной поддержке инвестиционной деятельности в Тверской области» // Тверские ведомости. 2008. № 24.

⁸⁸ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 25.10.2016 № 21-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края» в связи с жалобой гражданки Г.А. Пенкиной // СПС КонсультантПлюс.

⁸⁹ См.: Крусс В.И. Конституционализация фискально-экономических обязанностей в Российской Федерации: монография. М.: Норма: ИНФРА-М, 2107. С. 140–143.

⁹⁰ Закон Тверской области от 26.11.2018 № 58-ЗО «Об установлении на 2019 год коэффициента, отражающего региональные особенности рынка труда в Тверской области» // СПС КонсультантПлюс.

повышение инвестиционной привлекательности региона можно только приветствовать⁹¹. Однако насколько соответствует таким целям «именной» характер Закона, принятого исключительно для организаций – резидентов особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, созданной на территории «пограничного» со столичным регионом муниципального образования? Не обременено ли, также, коррупциогенными коннотациями решение ограничить временными рамками возможность приобретения хозяйствующими субъектами привилегированного налогового статуса?

В завершение еще раз подчеркнем, что критические суждения об отдельных актуальных результатах законотворческой деятельности Законодательного собрания Тверской области не преследуют цель поставить под сомнение их конституционность. Эмпирическая база обзора используется для теоретических обобщений конституционного характера именно потому, что отражает повсеместное состояние института субфедеральной законотворческой деятельности в Российской Федерации, как во многом уже не соответствующего потребностям общегосударственного конституционного строительства. Конституционная модернизация этого института может быть связана с отрицанием его значения, уже потому, что Конституция РФ, разграничивая предметы ведения, полномочия и компетенцию Российской Федерации и ее субъектов, предопределяет тем самым, по каким вопросам субъекты РФ вправе издавать собственные законы⁹². Скорее наоборот, предполагается активизировать конституционные ресурсы законодательных органов власти субъекта РФ как органов *представительных*, т.е. в сфере финансовых, организационно-контрольных и иных полномочий.

⁹¹ Закон Тверской области от 22.07.2017 № 57-ЗО «Об установлении пониженной налоговой ставки налога на прибыль организаций для организаций - резидентов особой экономической зоны туристско-рекреационного типа, созданной на территории муниципального образования "Конаковский район" Тверской области // Тверские ведомости. 2017. № 29.

⁹² Определение Конституционного Суда РФ от 08.06.2000 № 91-О по запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

ВАСИЛЬЧУК Ю.В.,

кандидат юридических наук, заведующая кафедрой экологического права и правового обеспечения профессиональной деятельности юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет», член Экспертного Совета при Законодательном Собрании Тверской области

ПРАВOTВOPЧECTBO СУБЪEКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ)

Преодоление экологического кризиса, обеспечение соблюдения экологических требований, возможно только на основе формирования нового подхода к решению экологических проблем. Устойчивое развитие Российской Федерации, ее субъектов, повышение качества жизни и здоровья ее населения, возможно только при изменении самого отношения современного общества к пониманию и содержанию природоохранной деятельности, важности неукоснительного соблюдения экологических предписаний.

Основой нормативно-правового регулирования разграничения полномочий в области охраны окружающей среды и природопользования является положение ст. 72 Конституции Российской Федерации, которая предоставляет субъектам Российской Федерации возможность осуществлять регулирование достаточно большого числа вопросов в сфере природопользования, охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности. В соответствии со ст. 6 ФЗ «Об охране окружающей среды», к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере отношений, связанных с охраной окружающей среды, относят участие в определении основных направлений охраны окружающей среды на территории субъекта Российской Федерации; участие в реализации федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации на территории субъекта Российской Федерации; принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации в области охраны окружающей среды в соответствии с федеральным законодательством, а также осуществление контроля за их исполнением и др.

Во многом это связано с тем, что территории субъектов Российской Федерации объективно отличаются друг от друга природно-географическими и климатическими характеристиками, что предопределяет необходимость учитывать их природный капитал, который формирует экологическую и экономическую основу жизни и жизнедеятельности. «Недооценка природных ресурсов неизбежно ведет как к стратегическим, так и к тактическим ошибкам в планировании развития, при проведении региональной экологической политики и в конечном итоге при принятии любых управленческих решений в условиях рыночной экономики»⁹³. Действительно, природный капитал территории, который включает запасы природных ресурсов, таких как, древесные и недревесные лесные ресурсы, плодородие земель, объектов животного и растительного мира, водные ресурсы, минеральные и иные полезные ископаемые, исторически во многом обусловил экономическое направление развитие региона. Отличительной особенностью большинства природных ресурсов является их ограниченность и

⁹³ Лукьянчиков Н.Н., Потравный И.М. Экономика и организация природопользования. М., 2007 С. 107.

тенденция снижения количественных характеристик вследствие сочетания антропогенных и природных факторов.

В настоящее время, именно нахождение тех или иных природных объектов и природных ресурсов в пределах территорий отдельно взятых субъектов Российской Федерации, оценка и анализ их количественного и качественного состояния, должно стать направлением в развитии природоохранной деятельности, напрямую влиять на направления экологической политики региона.

По мнению Никишина В.В., правотворчество субъектов Российской Федерации в сфере охраны окружающей среды и природопользования – это процесс создания системы правовых норм, регулирующих наиболее важные, социально ценные отношения «общество-природа» с целью построения эффективного правового механизма региональной охраны окружающей среды, рационального использования природных ресурсов, обеспечения равного доступа для всех граждан права на благоприятную окружающую среду, равного доступа к природным ресурсам»⁹⁴.

Как отмечает М.И. Васильева, «формирование экологического законодательства регионального уровня является составляющей государственной политики. Актуальность этого направления объясняется как задачами развития положений федерального законодательства, что прямо следует из компетенции субъектов Федерации по предметам совместного ведения, так и необходимостью решения ряда практических проблем в сфере охраны окружающей средой»⁹⁵.

Согласно правовой позиции Конституционного суда Российской Федерации, народам, проживающим на территории того или иного субъекта Российской Федерации, должны быть гарантированы охрана и использование земли и других природных ресурсов как основы их жизни и деятельности, т.е. как естественного богатства, ценности (достояния) всенародного значения. Поэтому с Российской Федерации и ее субъектов не снимается вытекающая из статьи 9 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 и 72 обязанность по охране и обеспечению использования земли и других природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующих территориях⁹⁶.

В соответствии со ст. 2 ФЗ «Об охране окружающей среды», законодательство в области охраны окружающей среды основывается на Конституции Российской Федерации и состоит из настоящего Федерального закона, других федеральных законов, а также принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Границы регионального нормотворчества в сфере природопользования и охраны окружающей среды корректируются федеральным законодательством. Следует отметить, что Федеральный закон «Об охране окружающей

⁹⁴ См.: Никишин В.В. Экологическое законодательство. Правотворчество субъектов Российской Федерации. М. 2004. С. 18.

⁹⁵ Васильева М.И. Закон субъекта Российской Федерации об охране окружающей среды: опыт правового моделирования // "Законодательство и экономика", 2005, N 11

⁹⁶ Определение Конституционного Суда РФ от 27.06.2000 N 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений Конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия - Алания и Республики Татарстан //

среды» (далее – Закон), содержит небольшое количество отсылочных норм к нормативным правовым актам субъектов РФ. В качестве примера можно привести ч.5 ст. 19 Закона, в соответствии с которой, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации могут устанавливаться иные меры государственной поддержки хозяйственной и (или) иной деятельности, осуществляемой в целях охраны окружающей среды, за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

Безусловно, эффективность регионального правотворчества зависит не только от количества, но и от качества принимаемых законодательных и иных правовых актов, включая их соответствие нормам федерального законодательства, а также пределам правового регулирования, направленность на дальнейшее развитие федерального законодательства, его конкретизацию, а в некоторых случаях – восполнение пробелов правового регулирования, соответствие требованиям технико-юридического характера, актуальность принятия и другие.

В Тверской области разработан и принят ряд законов в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Что касается природопользования в Тверской области, то следует отметить законы, принятие которых прямо предусмотрено нормами федерального законодательства. Так, в соответствии с п.5 ст.30 Лесного Кодекса РФ (далее-ЛК РФ), правила заготовки гражданами древесины для собственных нужд устанавливаются законами субъектов Российской Федерации. Во исполнение данной нормы в Тверской области принят Закон Тверской области от 18 сентября 2007 г. N 96-ЗО "Об установлении порядка и нормативов заготовки гражданами древесины для собственных нужд и порядка заключения договора купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд"⁹⁷. В соответствии с п. 4 ст. 33 ЛК РФ, порядок заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд устанавливается законом субъекта Российской Федерации в Тверской области действует Закон Тверской области от 9 ноября 2007 г. N 123-ЗО "Об установлении порядка заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд".

На основании п. 4.1. ст. 32 ЛК РФ, в исключительных случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, допускается осуществление заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков, однако, органы государственной власти Тверской области не установили перечень таких исключительных случаев (Постановлением Законодательного Собрания Тверской области от 23 апреля 2009 г. N 1381-П-4 "О законе Тверской области "О внесении изменений в закон Тверской области "Об установлении порядка заготовки и сбора недревесных лесных ресурсов, заготовки пищевых лесных ресурсов и сбора лекарственных растений гражданами для собственных нужд", было рекомендовано Администрации Тверской области разработать для внесения Губернатором Тверской области в Законодательное Собрание Тверской области в

⁹⁷ "Тверские ведомости" от 21 - 27 сентября 2007 г. N 40

порядке законодательной инициативы проект закона Тверской области об исключительных случаях заготовки елей и (или) деревьев других хвойных пород для новогодних праздников гражданами, юридическими лицами на основании договоров купли-продажи лесных насаждений без предоставления лесных участков). Во исполнение ст. 19 ФЗ «О недрах», в Тверской области был принят Закон Тверской области от 6 июня 2006 г. N 57-30 "О порядке пользования недрами в Тверской области"⁹⁸.

В меньшей степени законами Тверской области регулируются отдельные вопросы в области охраны окружающей среды. Как отмечает Васильева М.И., несмотря на резкое ограничение перечня полномочий региональных органов власти в редакции ст. 6 ФЗ «Об охране окружающей среды», действующей в настоящее время, регулятивные и нормотворческие возможности субъектов Федерации в целом еще достаточно значительны, что следует как из статей данного Закона, так и из других федеральных законов, регулирующих природоохранные отношения⁹⁹.

Ряд субъектов Российской Федерации пошел по пути разработки и принятия законов субъектов РФ об охране окружающей среды. Следует отметить, что подобный закон отсутствует в Тверской области. Среди существующих законов в сфере охраны окружающей среды, следует назвать закон Тверской области от 8 декабря 2010 г. N 108-30 "Об особо охраняемых природных территориях в Тверской области"¹⁰⁰, в который в конце 2018 г. были внесены существенные изменения по вопросу создания и упразднения особо охраняемых природных территорий регионального значения. Кроме того, Закон Тверской области от 14 июля 2003 г. N 46-30 "Об административных правонарушениях"¹⁰¹, который устанавливает административную ответственность за целый ряд экологических правонарушений (в том числе за нарушение графика вывоза мусора (ст. 30), нарушение порядка сбора мусора (ст. 30.1), нарушение требований к объектам размещения отходов (ст. 31), за загрязнение территорий (ст. 33), за повреждение или уничтожение лесных насаждений (ст. 36), нарушение порядка заготовки гражданами древесины для собственных нужд (ст. 59.6), за уничтожение редких и находящихся под угрозой исчезновения объектов животного и растительного мира (ст. 59.7) и др.

В настоящее время становится очевидным, что реализовать конституционное право каждого человека на благоприятную окружающую среду невозможно без создания условий для повышения уровня экологической культуры общества и каждого человека в отдельности. Современное состояние экологического образования и воспитания в настоящее время не отвечает требованиям охраны окружающей среды, в связи с чем должна активизироваться целенаправленная деятельность с участием государственных органов, органов местного самоуправления, образовательных учреждений, средств массовой информации, граждан и их объединений, основные направления и правовые формы деятельности которых должны быть надлежащим образом закреплены в законодательстве. Учитывая недостаточное правовое закрепление ФЗ «Об охране окружающей среды» в части определения форм, способов экологического образования,

⁹⁸ «Тверские ведомости» от 9 - 15 июня 2006 г. N 25

⁹⁹ См.: Васильева М.И. Закон субъекта Российской Федерации об охране окружающей среды: опыт правового моделирования// Законодательство и экономика", 2005, N 11

¹⁰⁰ "Тверские ведомости" от 6 - 10 декабря 2010 г. N 49

¹⁰¹ "Тверские ведомости" от 18 - 24 июля 2003 г. N 57

воспитания, просвещения, учета особенностей различных социальных групп при осуществлении данных видов деятельности, а также в отсутствии федерального закона «Об экологической культуре» пробел восполняется путем разработки и принятия соответствующих законов в субъектах РФ. В связи с этим, особо следует подчеркнуть, важность принятия в регионе Закона Тверской области от 29 декабря 2016 г. N 97-ЗО "Об экологическом образовании, просвещении и формировании экологической культуры в Тверской области"¹⁰².

Вместе с тем, можно выделить некоторые приоритетные направления в сфере природопользования и охраны окружающей среды, по которым требуется принятие законов Тверской области. Так представляется необходимым разработка и принятие в Тверской области закона «Об участии общественности в деятельности по охране окружающей среды в Тверской области».

Еще одно приоритетное направление – создание лесопарковых зеленых поясов. Как известно, в январе 2019 г. Общественной палатой Тверской области были проведены общественные слушания по вопросу создания вокруг Твери лесопаркового зеленого пояса, 21.02.2019 г. было принято Постановление Законодательного Собрания Тверской области от 21.02.2019 N 710-П-6 "О создании лесопаркового зеленого пояса города Твери". Вместе с тем, представляется необходимым принятие регионального закона «О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием в Тверской области лесопарковых зеленых поясов»¹⁰³.

В соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.», утвержден приоритетный национальный проект «Экология», направленный на достижения таких целей, как эффективное обращение с отходами производства и потребления, кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в промышленных центрах, повышение качества питьевой воды для населения, экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волга, сохранение биоразнообразия.

Вышеуказанные цели должны стать ориентиром для дальнейшего развития как федерального, так и регионального законодательства, контроля за его соблюдением, в том числе в Тверской области.

¹⁰² Текст Закона опубликован на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) 30 декабря 2016 г.; в газете "Тверские ведомости" от 30 декабря 2016 г. N 53

¹⁰³ Например, такой закон принят в ленинградской области: Закон Ленинградской области от 29 марта 2018 г. N 27-оз "О регулировании отдельных вопросов, связанных с созданием на территории Ленинградской области лесопарковых зеленых поясов" (Принят Законодательным собранием Ленинградской области 28 февраля 2018 года)

АНТОНОВА Н.А.,

доктор юридических наук, заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет»

ВОПРОСЫ ОБЖАЛОВАНИЯ АКТОВ ПО КОДЕКСУ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА

В сфере обжалования правовых актов, принимаемых различными государственными органами, произошли определенные изменения в связи с принятием Кодекса административного судопроизводства РФ¹⁰⁴. Суды общей юрисдикции стали осуществлять правосудие по делам об оспаривании нормативных правовых актов в соответствии с этим Кодексом. Правила оспаривания нормативных правовых актов определяются в главе 21 КАС РФ «Производство по делам об оспаривании нормативных правовых актов», в которую, с одной стороны, перешли многие положения из упразднённой главы 24 Гражданского процессуального кодекса РФ, а с другой – были закреплены нормы, выработанные с помощью правовых позиций, сформулированных в разъяснениях Пленума Верховного Суда РФ. Ряд положений, содержащихся в главе 21 КАС РФ, совершенно по-новому определяют механизм оспаривания нормативных правовых актов.

Однако в данной статье речь пойдет не об общей характеристике порядка обжалования нормативных правовых актов по правилам административного судопроизводства, а о той ситуации, которая сложилась с введением в КАС РФ статьи 217.1. Данная статья была введена Федеральным законом от 15 февраля 2016 № 18-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации и Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации в части установления порядка судебного рассмотрения дел об оспаривании отдельных актов»¹⁰⁵.

Федеральный закон № 18-ФЗ был разработан в целях реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 31 марта 2015 № 6-П по делу о проверке конституционности п. 1 ч. 4 ст. 2 ФКЗ от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» и абз. 3 подп. 1 п. 1 ст. 342 НК РФ в связи с жалобой открытого акционерного общества «Газпромнефть». В соответствии с пояснительной запиской к законопроекту этим законом предлагалось установить порядок судебного рассмотрения дел об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами, путем внесения соответствующих изменений в КАС РФ.

В статье 217.1 предусматривается, что судом рассматриваются и разрешаются административные дела об оспаривании актов, содержащих разъяснения законодательства и обладающих нормативными свойствами (далее – акты, обладающие нормативными свойствами). Таким образом, в законодательство внедрено понятие «акты, обладающие нормативными свойствами».

Фактическими причинами, побудившими законодателя на внесение в КАС РФ таких изменений, явилось то, что у любого органа исполнительной власти, есть право принимать акты информационно-разъяснительного характера с целью обеспечивать

¹⁰⁴ Собрание законодательства Российской Федерации от 9 марта 2015 г. № 10. Ст. 1391.

¹⁰⁵ Собрание законодательства Российской Федерации от 15 февраля 2016 г. № 7. Ст. 906

единообразное применение норм законодательства в деятельности своих территориальных подразделений (инспекций).

Особенно часто такие акты издаются Федеральной налоговой службой (ФНС), которые через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, то есть опосредованно, приобретают, по сути, обязательный характер для неопределенного круга лиц – налогоплательщиков. В связи с этим можно определить, что некоторые письма ФНС России могут обладать предписанием, обязывающим налогоплательщика выполнять те или иные действия, а значит, суды имеют право проверять, насколько данные действия соответствуют Налоговому кодексу РФ и другим законодательным актам. Для того чтобы такая проверка состоялась, суды должны определить, есть ли у такого письма или иного оспариваемого акта нормативные свойства.

Ранее оспаривание таких актов, особенно писем ФНС, было затруднительно. Это было связано с тем, что в законодательстве отсутствовали четкие основания, а также условия оспаривания актов, обладающих так называемыми нормативными свойствами, но по форме не являющимися нормативно-правовыми актами. В частности, это касалось писем и разъяснений федеральных органов исполнительной власти.

Большинство писем публикуются официально на сайтах ведомств и служб, в газетах, журналах и справочных базах. То есть они доступны широкому и заранее неопределенному кругу лиц, поэтому могут быть использованы многократно. Все это вкупе дает очередное подтверждение того, что разъяснения того же Минфина либо же ФНС – акты, затрагивающие права и обязанности неопределенного круга лиц.

Однако проблема оспаривания таких актов заключалась и в том, что в каждом письме ФНС или Минфина РФ имеется упоминание, что разъяснения не считаются нормативными правовыми актами, поскольку не содержат правовых норм, или же ссылка, что в таких письмах нет общих правил, которые конкретизировали те или иные положения закона. А раз так, то оспаривать письма ФНС, Минфина РФ и других федеральных органов власти как нормативные правовые акты было нельзя (отражено в постановлении Президиума ВАС РФ от 16.01.2007 г. № 12547/06, определениях ВАС РФ от 20.05.2010 г. № ВАС-7184/10 и от 21.04.2010 г. № ВАС-5440/10).

Сложившаяся в связи с введением в КАС РФ ст. 217.1 ситуация заставляет обратиться к теории правовых актов, с целью выяснения природы предлагаемого законодателем понятия.

Теория правовых актов была разработана еще в трудах досоветского и впоследствии советского периода. Поэтому мы не можем не обратиться к теоретическим разработкам ученых указанных периодов. Следует отметить, что в общей теории права авторы, обращаясь к понятию «правовой (юридический) акт», нередко рассматривали его в различных значениях¹⁰⁶. Так, А.И. Елистратов определял юридический акт как «всякое действие, которое обнаруживает чью-либо волю вызвать правовое последствие»¹⁰⁷.

¹⁰⁶ См., например: Шебанов А.Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общественном праве//Советское государство и право. 1964. № 7. С. 101 – 104; Васильев А. М. Правовые категории. Методические аспекты разработки системы категорий теории права. М. 1976. С. 168 – 169; Керимов Д. А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960. С. 184 и др.

¹⁰⁷ Цит. по книге Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века. Воронежский госуниверситет. 1999. С. 522.

С. С. Алексеев определяет правовой акт, как: «а) действие (поведение), как правило, правомерное, т. е. юридический факт, являющийся основанием тех или иных правовых последствий; б) результат правомерного действия, т. е. юридически значимый содержательный элемент правовой системы (юридическая норма, индивидуальное предписание, акт «автономного» регулирования), вошедший в правовую ткань вследствие правотворческой, властной индивидуально-правовой или автономной деятельности субъектов; в) юридический документ, т. е. внешнее словесно-документально оформленное выражение воли, закрепляющее правомерное поведение и его результат»¹⁰⁸. На основе этого он определяет правовой акт как надлежащим образом (словесно-документально) оформленное, внешнее выражение воли государства, его органов, отдельных лиц, выступающее в качестве носителя содержательных элементов правовой системы – юридических норм, правоположений практики, индивидуальных предписаний, автономных решений лиц¹⁰⁹.

Следует обратить внимание на то, что на первом месте среди значений правового акта стоит определение его как действия. Такую же точку зрения разделял и Р.Ф.Васильев, отмечая, что слово «акт», прежде всего, обозначает действие, и потому можно в этом смысле все действия государственных органов, независимо от формы их выражения считать актами этих органов¹¹⁰.

Отмечается в научных работах и то обстоятельство, что правильное определение понятия правового акта не может рассматриваться в отрыве от назначения данного акта, от его юридической функции и ограничиваться только указанием на необходимость обнародовать изложение правовых норм в его тексте¹¹¹. В зависимости от назначения, правовой акт может устанавливать, изменять или отменять правовые нормы, изменять сферу действия правовых норм¹¹². В этой связи правовые акты считаются волевыми властными действиями устанавливающими (изменяющими, отменяющими) правовые нормы или вызывающими возникновение (прекращение, изменение) конкретных правоотношений.

Та же теория правовых актов подразделяет их на: нормативные и ненормативные (индивидуальные). Нормативные акты являются результатом правотворческой деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Ненормативные акты представляют собой форму деятельности органов власти, не являющуюся правотворческой деятельностью.

К ненормативным относятся индивидуальные акты органов и должностных лиц, означающие возникновение, изменение или прекращение конкретных правоотношений.

В науке уделяется внимание основным признакам нормативного правового акта: а) он имеет государственно-властный характер; б) издается уполномоченным органом, в установленном порядке в пределах его компетенции, с соблюдением определенных требований; в) обладает нормативным характером; г) имеет определенную сферу

¹⁰⁸ Алексеев С. С. Общая теория права. М., 1982. Т. 2 С. 192.

¹⁰⁹ См.: Там же. С. 192.

¹¹⁰ Васильев Р. В. Правовые акты органов управления. М., 1970. С. 10.

¹¹¹ Мицкевич А. Ф. Акты высших органов советского государства. М., 1967, С. 26.

¹¹² См., например: Мицкевич А. В. Указ. соч. С. 27 – 28; Васильев Р. Ф. Указ. соч. С. 10 – 16; Основин В. С., Шеремет К. Ф., Мартемьянов В. С., Конев А. К. Местные Советы и законность. М., 1970. С. 22; Алексеев С. С. Общая теория права. С. 42. и др.

действия во времени, в пространстве и по лицам»¹¹³. А.Ф. Шебанов, выделяя данные признаки, нормативным называл акт, изданный в установленном порядке и с соблюдением установленных требований уполномоченными органами, имеющий заранее очерченную сферу действия, выражающий в определенной форме волю народа, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. Нужно отметить, что в данном определении нормативный акт рассматривается как акт, «*направленный на установление, изменение или отмену правовых норм*». Исходя из природы актов, на наш взгляд, следует говорить о том, что нормативный акт непосредственно устанавливает, изменяет или отменяет правовые нормы.

Следует обратить внимание и на характеристику видов правовых актов, данную Алексеевым С.С., который подразделял их на четыре группы: нормативные юридические акты; интерпретационные акты нормативного или индивидуального характера (акты официального толкования, содержащие правовоположения, примыкающие к нормативной основе механизма правового регулирования); акты применения права; акты реализации прав и обязанностей (например, договоры)¹¹⁴. При этом Алексеев С.С. указывал, что интерпретационные акты могут быть как *индивидуальными*, так и *нормативными*.

Законодатель в Кодексе административного судопроизводства предлагает понятие акта, обладающего нормативными свойствами. Возникает вопрос: какими «нормативными свойствами» должен обладать такой акт, чтобы его можно было отнести к категории актов, оспаривание которых должно происходить по правилам ст. 217.1 КАС РФ (либо это должен быть весь комплекс таких свойств, либо наличие одного лишь свойства достаточно для отнесения их к данной категории). Если правовой акт обладает всеми нормативными свойствами, о которых речь шла выше, и которые выработаны правовой наукой довольно давно, то такой акт следует признавать нормативным. Исходя из определения нормативного акта, сложившегося в науке, все его свойства являются свойствами «нормативного характера». Следовательно, акты, о которых речь идет в ст. 217.1 могут обладать лишь отдельными «нормативными свойствами». Тогда где же граница между нормативными актами и актами, обладающими нормативными свойствами? И какую роль такие акты могут играть в правовом регулировании отношений. Если они обладают нормативными свойствами, следует ли их относить к источникам права? Насколько это изменяет существующую правовую систему государства?

Нельзя не согласиться с мнением Тарасовой А., которая отмечает, что «проблема, которая стала предметом рассмотрения КС РФ, но нашла в его Постановлении № 6-П половинчатое решение, гораздо шире, и касается модификации правовой системы РФ или механизма правового регулирования, включая такие аспекты, как источники права, специализация правового регулирования, пределы подзаконного правового регулирования в тех или иных областях общественных отношений (частных, публичных, частно-публичных), качество нормативных правовых актов, их достаточность и мобильность для регулирования общественных отношений, критерии (признаки) нормативного правового акта»¹¹⁵.

¹¹³ Шебанов А. Ф. Форма советского права. М., 1968. С. 78 – 81.

¹¹⁴ Алексеев С.С. Общая теория права. – 2-е изд., перераб. И доп. – М : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. С. 433.

¹¹⁵ Тарасова А. Ненормативные разъяснения под суд! // Эж-Юрист № 49. 2015 г.

Конечно, давно назрела проблема систематизации правового регулирования ненормативными правовыми актами и обеспечения их соответствия федеральному законодательству. Причем ненормативная активность органов исполнительной власти в настоящее время весьма высока. Однако решать такую проблему, вводя понятие теоретически неоправданное, на наш взгляд является неуместным.

Неслучайно в Особом мнении судьи КС РФ Г. Жилина к Постановлению КС РФ № 6-П, отмечается, что, применив при рассмотрении дела порядок абстрактного нормоконтроля, КС РФ оставил за скобками решение проблемы квалификации ненормативных актов с нормативным содержанием или нормативными свойствами, способ фильтрации дел по их оспариванию между судами, возможность контроля и судебной защиты в случаях, когда все-таки ненормативные акты оспариваются по общим правилам для ненормативных актов с ненормативными свойствами и рассматриваются по другой подсудности, хотя оказывается, что они обладают такими свойствами.

Хотя справедливости ради, следует отметить, что основной критерий, ограничивающий акты, обладающие нормативными свойствами от нормативных правовых актов, законодатель все-таки назвал. Критерием таким является то, что это должны быть акты, содержащие разъяснение законодательства. Тогда, может быть и не стоит называть эти акты, актами, обладающими нормативными свойствами, а ограничиться названием «акты, разъясняющие законодательство».

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев С.С. Общая теория права. – 2-е изд., перераб. И доп. – М : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008. - 320 с.
2. Васильев Р. В. Правовые акты органов управления. М., 1970. - 108 с.
3. Васильев А. М. Правовые категории. Методические аспекты разработки системы категорий теории права. М. 1976. – 264 с.
4. Керимов Д. А. Свобода, право и законность в социалистическом обществе. М., 1960. – 223 с.
5. Мицкевич А. Ф. Акты высших органов советского государства. М., 1967. – 146 с.
6. Основин В. С., Шеремет К. Ф., Мартемьянов В. С., Конев А. К. Местные Советы и законность. М., 1970. – 200 с.
7. Российское полицейское (административное) право: Конец XIX – начало XX века. Воронежский госуниверситет. 1999. – 624 с.
8. Тарасова А. Ненормативные разъяснения под суд! // Эж-Юрист № 49. 2015 г.
9. Шebaнов А.Ф. Некоторые вопросы правовой нормы и нормативных актов в советском общенародном праве//Советское государство и право. 1964. № 7. С. 101 – 104.



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ
ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

ПРИЛОЖЕНИЕ

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ШЕСТОГО СОЗЫВА

Выборы депутатов Законодательного Собрания Тверской области шестого созыва состоялись 18 сентября 2016 года по смешанной мажоритарно-пропорциональной системе.

В состав депутатского корпуса вошло 40 депутатов: 20 из них избраны по одномандатным округам, 20 – по партийным спискам. Депутатские мандаты среди региональных отделений партий распределились следующим образом:

- «Единая Россия» – 31 мандат: 20 – по мажоритарным избирательным округам и 11 – по областному избирательному округу;
- «Либерально-демократическая партия Россия» – 4 мандата по областному избирательному округу;
- «Коммунистическая партия Российской Федерации» – 3 мандата по областному избирательному округу;
- «Справедливая Россия» – 2 мандата по областному избирательному округу.

3 октября 2016 года на первом заседании Законодательного Собрания Тверской области шестого созыва Председателем Законодательного Собрания Тверской области избран **ГОЛУБЕВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ**.

Депутаты Законодательного Собрания Тверской области шестого созыва последовательно решают задачи законодательного регулирования вопросов по предметам ведения Тверской области и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий Тверской области. Одновременно ведется работа по приведению законодательства Тверской области в соответствие с федеральным законодательством.

Продолжает совершенствоваться законодательная база, призванная создать правовые условия для повышения социальной защищенности и уровня жизни населения. Этому процессу способствует конструктивное взаимодействие с Губернатором Тверской области и Правительством Тверской области, депутатами Государственной Думы от Тверской области и с представителями региона в Совете Федерации, с представительными органами муниципальных образований, равноправный диалог с политическими партиями и иными институтами гражданского общества.

Важным политическим шагом в работе Законодательного Собрания стало создание Совета фракций, координирующего межфракционное взаимодействие в деятельности областного парламента.

Приоритетом в деятельности Законодательного Собрания остается работа по формированию областного бюджета и создание правовых условий для ускорения темпов роста экономики, совершенствование нормативной базы аграрной политики и создание налоговых льгот.

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ

ГОЛУБЕВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ



Родился 14 августа 1961 года в дер. Прусохово Жарковского района Калининской области.

В 1984 году окончил исторический факультет Калининского государственного университета. Кандидат исторических наук, доцент, автор ряда научных работ в области истории и политологии.

Работал заведующим кафедрой новой и новейшей истории Тверского государственного университета, руководителем исполкома Тверского отделения партии «Единая Россия», заместителем руководителя аппарата Губернатора Тверской области.

С 2006 года – заместитель председателя постоянного комитета Законодательного Собрания Тверской области по государственному устройству и местному самоуправлению, заместитель Председателя Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва.

В 2011 году был избран заместителем Председателя Законодательного Собрания Тверской области пятого созыва.

С 2013 по 2016 гг. – первый заместитель Председателя Законодательного Собрания Тверской области пятого созыва.

В октябре 2016 года избран Председателем Законодательного Собрания Тверской области шестого созыва.

Член Президиума Регионального Политического Совета партии «Единая Россия», Секретарь Тверского регионального отделения партии «Единая Россия».

Является заместителем Председателя Совета законодателей ЦФО, входит в состав двух Комиссий Совета законодателей России – по информационной политике, информационным технологиям и инвестициям, а также по вопросам экономической и промышленной политики.

**ЗАМЕСТИТЕЛИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ**

ЦЕБЕРГАНОВ ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ



Член постоянного комитета по бюджету и налогам.

Член депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на профессиональной постоянной основе.

Дата начала полномочий: 29.09.2016 г.

Родился 23.02.1948 г. в г. Кировабад Азербайджанской ССР.

Образование высшее: закончил Смоленский государственный педагогический институт им. К.Маркса в 1971 году (учитель английского языка средней школы).

Этапы биографии:

02.1972 – 04.2005 – служба в органах государственной безопасности;

04.2005 – 05.2010 – главный федеральный инспектор в Тверской области аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Центральном федеральном округе;

05.2010 – 03.2011 – заместитель Губернатора Тверской области;

с 04.2011 – депутат Законодательного Собрания Тверской области пятого и шестого созывов, заместитель Председателя Законодательного Собрания.

Кавалер Ордена Почета.

Член партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член регионального политсовета партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

КЛИНОВСКИЙ АЛЕКСАНДР ЭДУАРДОВИЧ



Председатель постоянного комитета по государственному устройству и местному самоуправлению.

Член депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на непостоянной основе.

Дата начала полномочий: 29.09.2016 г.

Родился 14.08.1968 г. в ст. Березанская Выселковского района Краснодарского края.

Образование высшее: закончил Государственную академию нефти и газа им.

Губкина (г. Москва) в 1992 году (инженер-механик) и МГИМО МИД России (г. Москва) в 2007 году (мастер делового администрирования).

Этапы биографии:

09.1992 – 01.1993 – прораб Строительно-монтажного управления Строительно-монтажный трест ПО «Сургутнефтегаз»;

02.1993 – 11.1995 – заместитель директора по общим вопросам ФОК «Нефтяник»;

11.1995 – 10.2000 – начальник отдела по работе с представителями компании в советах директоров дочерних акционерных обществ АО Нефтяная компания «Сургутнефтегаз»;

10.2000 – 12.2003 – заместитель начальника управления по связям с общественностью, средствами массовой информации ОАО «Сургутнефтегаз»;

с 01.2004 – генеральный директор ООО «СО «Тверьнефтепродукт».

С 2008 – избран депутатом Законодательного Собрания Тверской области.

Член Политсовета партии «Единая Россия».

КОНСТАНТИНОВ ВИКТОР ВЕНИАМИНОВИЧ



Член постоянного комитета по бюджету и налогам.

Руководитель депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на непостоянной основе.

Дата начала полномочий: 29.09.2016 г.

Родился 29.03.1953 г. в г. Ржев Калининской области. Образование высшее: закончил Всесоюзный заочный машиностроительный институт в 1977 году (инженер-механик). Кандидат технических наук.

Этапы биографии:

09.1970 – 03.1977 – слесарь-электромонтажник Ржевского электромеханического завода МАП;

03.1977 – 05.1978 – инженер-технолог РПКО «Электромеханика» МАП;

05.1978 – 02.1985 – начальник бюро отладки РПКО «Электромеханика» МАП;

02.1985 – 09.1990 – заместитель начальника РПКО «Электромеханика» МАП;

09.1990 – 04.1992 – заместитель главного инженера РПО «Электромеханика» МАП;

04.1992 – 12.1995 – заместитель генерального директора АО «Электромеханика»;

12.1995 – 06.1996 – исполняющий обязанности генерального директора АО

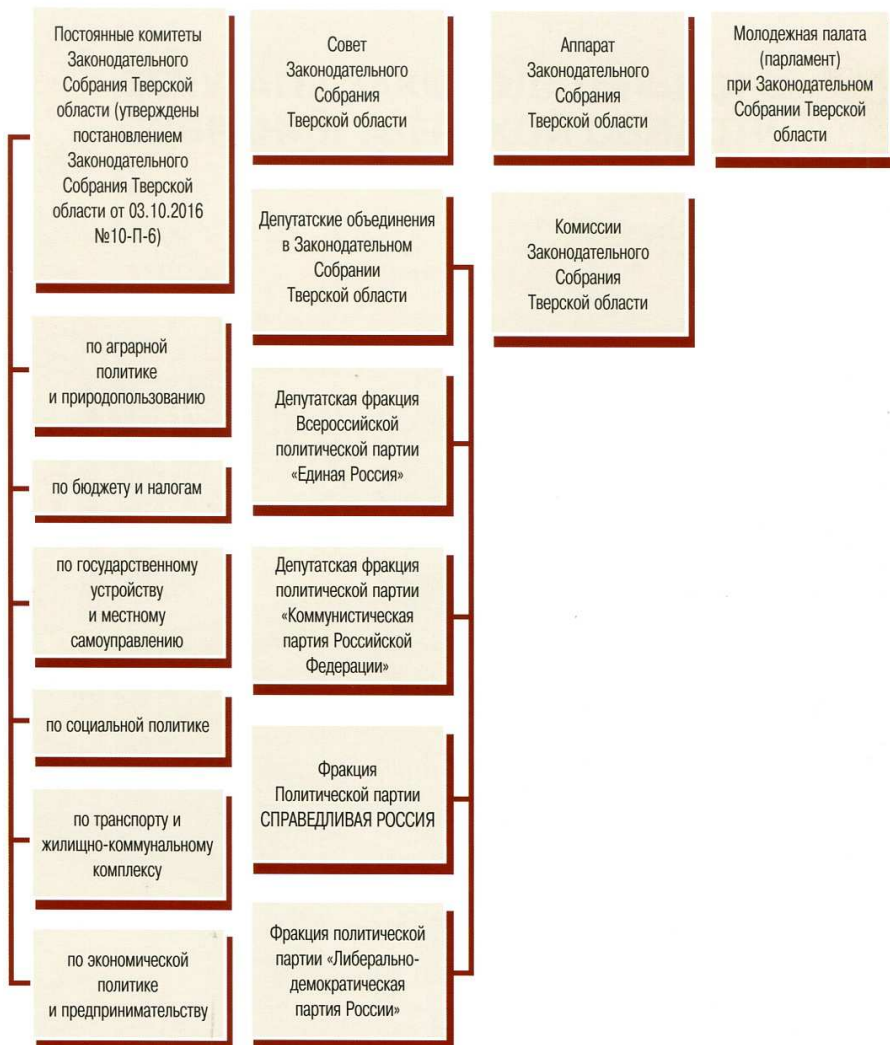
«Электромеханика» (г. Ржев);

с 06.1996 – генеральный директор ПАО «Электромеханика».

Почетный гражданин города Ржева (2016 г.), награжден орденом "Дружбы" (1999 г.), медалью ордена "За заслуги перед Отечеством" II степени (2015 г.).

Член партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член местного политсовета партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» г. Ржева.

СТРУКТУРА ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ШЕСТОГО СОЗЫВА 2016 - 2021 ГОДОВ



ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УСТРОЙСТВУ И МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ

В состав постоянного комитета по государственному устройству и местному самоуправлению избрано пять депутатов.

Председатель постоянного комитета – КЛИНОВСКИЙ АЛЕКСАНДР ЭДУАРДОВИЧ.

КЛИНОВСКИЙ АЛЕКСАНДР ЭДУАРДОВИЧ



Родился 14.08.1968 г. в ст. Березанская Выселковского района Краснодарского края.

Образование высшее: закончил Государственную академию нефти и газа им.

Губкина (г. Москва) в 1992 году (инженер-механик) и МГИМО МИД России (г. Москва) в 2007 году (мастер делового администрирования).

Этапы биографии:

09.1992 – 01.1993 – прораб Строительно-монтажного управления Строительно-монтажный трест ПО «Сургутнефтегаз»;

02.1993 – 11.1995 – заместитель директора по общим вопросам ФОК «Нефтяник»;

11.1995 – 10.2000 – начальник отдела по работе с представителями компании в советах директоров дочерних акционерных обществ АО Нефтяная компания «Сургутнефтегаз»;

10.2000 – 12.2003 – заместитель начальника управления по связям с общественностью, средствами массовой информации ОАО «Сургутнефтегаз»;

с 01.2004 – генеральный директор ООО «СО «Тверьнефтепродукт».

С 2008 – избран депутатом Законодательного Собрания Тверской области.

Член Политсовета партии «Единая Россия».

Заместитель Председателя Законодательного Собрания.

Член депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на непостоянной основе.

ЗАМЕСТИТЕЛИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА:

ДАНИЛОВ ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ;

СЕКЕРЖИЦКИЙ АНТОН МЕЧИСЛАВОВИЧ.

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТА:

АУШЕВ ДМИТРИЙ ВАДИМОВИЧ;

РИМДЗЕНКО АНДРЕЙ АРНОЛЬДОВИЧ.

**ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
ПО АГРАРНОЙ ПОЛИТИКЕ**

В состав постоянного комитета по аграрной политике и природопользованию избраны семь депутатов. Председатель комитета – КУШНАРЕВ АЛЕКСАНДР ЛЕОНИДОВИЧ.

КУШНАРЕВ АЛЕКСАНДР ЛЕОНИДОВИЧ



Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на профессиональной постоянной основе

Дата начала полномочий: 29.09.2016 г.

Родился 28.02.1959 г. в г. Харьков Украинской ССР.

Образование высшее: закончил Московский институт инженеров землеустройства в 1982 году (инженер-землеустроитель).

Этапы биографии:

06.1979 – 08.1979 – техник-землеустроитель производственного управления сельского хозяйства Вышневолоцкого райисполкома Калининской области;

12.1979 – 07.1980 – учитель физкультуры и трудового практикума по трактору и сельхозмашинам Овсищенской средней школы Вышневолоцкого района;

06.1981 – 08.1981 – старший техник-землеустроитель Межрайспецгруппы Землеустроителей при производственном управлении сельского хозяйства Вышневолоцкого райисполкома Калининской области;

10.1982 – 01.1983 – старший инженер-землеустроитель межрайонной специальной землеустроительной группы управления сельского хозяйства Максатихинского райисполкома;

01.1983 – 02.1985 – главный инженер-землеустроитель Управления сельского хозяйства Удомельского райисполкома;

02.1985 – 03.1986 – первый секретарь Удомельского райкома ВЛКСМ;

03.1986 – 11.1996 – председатель колхоза «Молдино» Удомельского района Калининской области;

11.1996 – 10.2008 – глава местного самоуправления Удомельского района, Глава Удомельского района Тверской области;

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

11.2008 – 12.2008 – председатель Собрания депутатов Удомельского района Тверской области;

01.2009 – 12.2012 – заместитель директора по взаимодействию с органами государственной власти и энергетическими компаниями ОАО «Концерн Росэнергоатом» «Калининская атомная станция»;

01.2013 – 09.2016 – советник ООО «Атомтрезресурсы-Тверь».

Депутат Законодательного Собрания Тверской области первого, третьего и пятого созывов.

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА:

ЛЕБЕДЕВ РУСЛАН ЛЬВОВИЧ.

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТА:

ГОЛУБЕВ СЕРГЕЙ АНАТОЛЬЕВИЧ;

ДОРОДНЫХ ДЕНИС ИГОРЕВИЧ;

КОРНИЕНКО ЛИЛИЯ НИГМАТУЛЛОВНА;

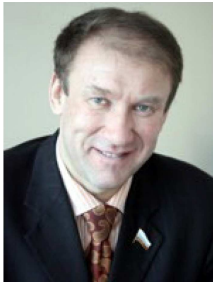
СПИРИДОНОВ ДЕНИС НИКОЛАЕВИЧ;

ТИМОНОВ АЛЕКСЕЙ СЕРГЕЕВИЧ.

**ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ
по социальной политике**

В состав постоянного комитета по социальной политике избрано шесть депутатов.
Председатель постоянного комитета – БАБУШКИН АРТУР ЭЛЬКСОВИЧ.

БАБУШКИН АРТУР ЭЛЬКСОВИЧ



Родился 16.02.1963 г. в г. Вышний Волочек Калининской области.

Образование высшее: закончил Оренбургское высшее зенитное ракетное командное училище в 1984 году, Московский Современный гуманитарный институт в 1998 году (юриспруденция).

Этапы биографии:

08.1980-04.1993 – служба в Вооруженных силах;

05.1993-09.1999 – служба в органах внутренних дел (УВД Тверской области). В 1995 году участвовал в боевых действиях в Чеченской республике;

09.1999-01.2003 – заместитель председателя Вышневолоцкой районной общественной организации ветеранов Афганистана;

01.2003-02.2006 – директор ООО «Арт-Вуд» (г. Вышний Волочек);

02.2006-03.2011 – заместитель Председателя Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва;

04.2011-10.2016 – председатель постоянного комитета Законодательного Собрания Тверской области пятого созыва по социальной политике.

Имеет 15 наград, в том числе правительственную: медаль «За отвагу».

Почетный гражданин Вышневолоцкого района (2017 г.).

Член партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член регионального политсовета партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Член депутатской фракции "ЕДИНАЯ РОССИЯ".

Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на профессиональной постоянной основе.

ЗАМЕСТИТЕЛИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА:

ИСТОМИН АНДРЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ;

КОЗЛОВ СЕРГЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ.

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТА:

БЕЛОУСОВА ВАЛЕНТИНА МИХАЙЛОВНА;

КОЛЕСНИКОВА ИРИНА АЛЕКСЕЕВНА;

КОРОЛЕВ ПАВЕЛ ВЛАДИМИРОВИЧ.

ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ТРАНСПОРТУ И ЖИЛИЩНО-КОММУНАЛЬНОМУ КОМПЛЕКСУ

В состав постоянного комитета по транспорту и жилищно-коммунальному комплексу избрано семь депутатов. Председатель постоянного комитета – ПЕТРУШЕНКО СТАНИСЛАВ АНАТОЛЬЕВИЧ.

ПЕТРУШЕНКО СТАНИСЛАВ АНАТОЛЬЕВИЧ



Родился 17.09.1968 г. в г. Тверь.

Образование высшее: закончил Российскую академию народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации в 2013 году.

Этапы биографии:

11.1993 – 07.1995 – заместитель директора АО «Вист» (г. Тверь);

10.1998 – 03.1999 – заместитель директора ООО «Землеустроитель» (г. Тверь);

04.1999 – 03.2001 – директор ЗАО «Спецстройизыскания» (г. Тверь);

03.2001 – 09.2002 – руководитель отдела строительства ООО «Ригон» (г. Клин);

10.2002 – 09.2003 – директор ООО «Эксим Строй» (г. Тверь);

09.2003 – 01.2007 – генеральный директор ООО «Стройтехнология» (г. Москва);

01.2007 – 05.2010 – директор ООО «ЭнергоТверь» (г. Тверь);

06.2010 – 08.2012 – заместитель директора по производству МУП «Тверьгорэлектро»;

с 08.2012 – индивидуальный предприниматель;

с 10.01.2018 – генеральный директор ООО "РСО".

Депутат Законодательного Собрания Тверской области пятого созыва.

Член депутатской фракции «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

Депутат Законодательного Собрания Тверской области, осуществляющий полномочия на непостоянной основе.

ЗАМЕСТИТЕЛИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА:

ВОРОБЬЕВ ВАСИЛИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ;

ТЯГУНОВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСАНДРОВИЧ.

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТА:

БАЛФЕТКИН АЛЕКСЕЙ НИКОЛАЕВИЧ;

БЕЛЫХ ЭДУАРД НИКОЛАЕВИЧ;

ГОНЧАРОВ АРТЕМ СЕРГЕЕВИЧ;

ЯКОВЛЕВ ПАВЕЛ ВИКТОРОВИЧ.

ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ПО ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКЕ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВУ

В состав постоянного комитета Законодательного Собрания Тверской области по экономической политике и предпринимательству избрано шесть депутатов. Председатель постоянного комитета – ЛЕБЕДЕВ ОЛЕГ СТАНИСЛАВОВИЧ.

ЛЕБЕДЕВ ОЛЕГ СТАНИСЛАВОВИЧ



Родился 19.03.1964 г. в г. Арзамас Горьковской области.

Образование высшее: закончил Минское инженерное зенитное ракетное училище ПВО в 1986 году (радиоинженер).

Этапы биографии:

08.1981 – 02.1994 – служба в Вооруженных Силах РФ;

02.1994 – 12.1994 – заместитель генерального директора, коммерческий директор ТХА «Научпромстройсервис»;

01.1995 – 10.2000 – директор ТОО «Алек-С» (г. Тверь);

10.2000 – 12.2000 – заместитель директора ТОО «Алек-С» (г. Тверь);

01.2001 – 05.2001 – председатель постоянной комиссии Тверской городской Думы по экономике, промышленной политике и предпринимательству;

05.2001 – 07.2003 – депутат Тверской городской Думы, работающий на постоянной основе;

07.2003 – 03.2009 – глава города Твери;

04.2009 – 05.2011 – заместитель директора по развитию ООО «Сайнс» (г. Тверь);

05.2011 – 10.2016 – председатель постоянного комитета Законодательного Собрания Тверской области пятого созыва по экономической политике, инвестиционной деятельности и предпринимательству.

Член партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член регионального политсовета партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член местного политсовета партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ» г. Твери.

ЗАМЕСТИТЕЛИ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА:

БАРАСТОВ ВЛАДИМИР СТАНИСЛАВОВИЧ;

ШЕРЕМЕТКЕР ИРИНА ВИКТОРОВНА.

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТА:

ПИЛЮШКИН МАКСИМ ИВАНОВИЧ;

РУСАКОВ АНДРЕЙ СТАНИСЛАВОВИЧ;

БАРАСТОВ ВЛАДИМИР СТАНИСЛАВОВИЧ;

ШАМАКИН ЕВГЕНИЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ.

ПОСТОЯННЫЙ КОМИТЕТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ПО БЮДЖЕТУ И НАЛОГАМ

В состав постоянного комитета по бюджету и налогам избрано восемь депутатов.
Председатель постоянного комитета – БУЕВИЧ КОНСТАНТИН ИГОРЕВИЧ.

БУЕВИЧ КОНСТАНТИН ИГОРЕВИЧ



Родился 22.10.1963 г. в г. Челябинск.

Образование высшее: закончил Московский институт управления им. С.Орджоникидзе в 1989 году, Специальный факультет при Государственной финансовой академии в 1991 году. Инженер-экономист по организации управления производством.

Этапы биографии:

12.1982 – 05.1983 – техник КБ Московского машиностроительного завода «Скорость»;

05.1983 – 05.1985 – служба в рядах Советской Армии;

01.1986 – 07.1989 – обучение в Московском институте управления им. С.Орджоникидзе;

09.1989 – 01.1993 – старший экономист, главный эксперт Внешэкономбанка СССР;

01.1993 – 12.1995 – начальник отдела валютных средств, начальник отдела биржевых операций, начальник валютного управления, заместитель Председателя Правления МКБ «Ресурс-Банк»;

01.1996 – 09.1996 – заместитель Председателя Правления АКБ «Проминвестбанк»;

10.1996 – 03.1999 – исполнительный директор Московского представительства фирмы «FCTI Handels G.m.b.H» (Вена, Австрия);

04.1999 – 12.2001 – заместитель начальника планово-экономического управления, заместитель начальника управления драгоценных металлов РАО «Норильский никель»;

01.2002 – 11.2002 – заместитель начальника управления драгоценных металлов, заместитель начальника управления – начальник отдела бюджетного планирования планово-экономического управления ОАО «Горно-металлургическая компания «Норильский никель»;

01.2004 – 05.2005 – заместитель Главы администрации города Твери, первый заместитель Главы администрации города Твери;

05.2005 – 03.2008 – заместитель Губернатора Тверской области;

ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

10.2008 – 03.2011 – заместитель Председателя Законодательного Собрания Тверской области четвертого созыва;

04.2011 – 10.2016 – председатель постоянного комитета Законодательного Собрания Тверской области пятого созыва по бюджету и налогам.

Член партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член Регионального политсовета ТРО партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ», член политсовета Калининского местного отделения партии «ЕДИНАЯ РОССИЯ».

ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ КОМИТЕТА:

ГЛЕБОВА ЕКАТЕРИНА ПЕТРОВНА.

ЧЛЕНЫ КОМИТЕТА:

АНТОНОВ КОНСТАНТИН АНАТОЛЬЕВИЧ;

ВОРОБЬЕВА ЛЮДМИЛА ФЕДОРОВНА;

КОНСТАНТИНОВ ВИКТОР ВЕНИАМИНОВИЧ;

КРЫЛОВ РОМАН СЕРГЕЕВИЧ;

НЕСТЕРОВА АНТОНИНА ИВАНОВНА;

ЦЕБЕРГАНОВ ЮРИЙ ВЛАДИМИРОВИЧ.

**НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКАЯ КОНФЕРЕНЦИЯ
«ОСНОВНЫЕ ВЕХИ РАЗВИТИЯ ТВЕРСКОГО ПАРЛАМЕНТАРИЗМА:
ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ»**



Участники научно-практической конференции,
депутаты Законодательного Собрания Тверской области



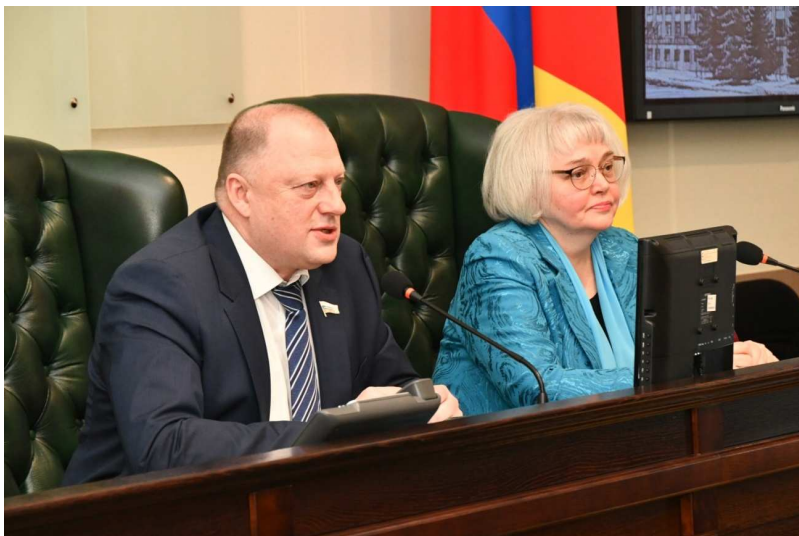
Председатель Законодательного Собрания Тверской области С.А. Голубев, депутат Законодательного Собрания Тверской области второго (1997–2001), четвертого (2005–2011) созывов В.И. Аксёнов, Заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по бюджету и финансовым рынкам, представитель от Законодательного Собрания Тверской области А.Н. Епишин



Участники научно-практической конференции, депутаты Законодательного Собрания Тверской области



Председатель Тверской областной общественной организации ветеранов государственной гражданской и муниципальной службы, действительный государственный советник Тверской области I класса в отставке В.В. Барышев, Председатель Законодательного Собрания Тверской области С.А. Голубев



Председатель Законодательного Собрания Тверской области С.А. Голубев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, декан юридического факультета ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» Л.В. Туманова



Заместитель председателя Комитета Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по международным делам, представитель от исполнительного органа государственной власти Тверской области В.П. Лукин



Председатель Тверской областной общественной организации ветеранов государственной гражданской и муниципальной службы, действительный государственный советник Тверской области I класса в отставке В.В. Барышев



Доктор политических наук, заведующая кафедрой политологии
ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» Н.Н. Козлова



Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории права
ФГБОУ ВО «Тверской государственной университет» В.И. Крусс



Кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного управления
ФГБОУ ВО «Тверской государственный университет» М.В. Цуркан

СОДЕРЖАНИЕ

ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО ГОЛУБЕВА С.А.	2
ПРИВЕТСТВЕННОЕ СЛОВО ЛУКИНА В.П.	5
БАРЫШЕВ В.В. ИЗ ИСТОРИИ ТВЕРСКОГО НАРОДОВЛАСТИЯ.....	9
КОЗЛОВА Н.Н. РЕГИОНАЛЬНЫЙ ПАРЛАМЕНТАРИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ).....	15
ЦУРКАН М.В. ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ В СФЕРЕ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ И СТРАТЕГИЧЕСКИХ ЗАДАЧ НА ТЕРРИТОРИИ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ.....	23
КРУСС В.И. СОСТОЯНИЕ ИНСТИТУТА СУБФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПЕРСПЕКТИВА ЕГО КОНСТИТУЦИОННОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ.....	26
ВАСИЛЬЧУК Ю.В. ПРАВОВОТВОРЧЕСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ И ОХРАНЫ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ (НА ПРИМЕРЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ).....	46
АНТОНОВА Н.А. ВОПРОСЫ ОБЖАЛОВАНИЯ АКТОВ ПО КОДЕКСУ АДМИНИСТРАТИВНОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА.....	51
ПРИЛОЖЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ТВЕРСКОЙ ОБЛАСТИ ШЕСТОГО СОЗЫВА.....	56