

УДК 340
ББК 67.0

Миносьянц Юлия Владимировна,
ассистент каф. теории государства и права
Владикавказского института управления,
аспирант Института законодательства
и сравнительного правоведения при Правительстве РФ,
г. Москва,
e-mail: minosians@rambler.ru

УЧАСТИЕ РЕГИОНОВ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВЕ КАК ФОРМА КОНСТРУКТИВНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА В ПРОЦЕССЕ СОЗДАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЗАКОНОВ

PARTICIPATION OF THE REGIONS IN THE FEDERAL LAW-MAKING AS THE FORM OF THE CONSTRUCTIVE COOPERATION IN THE PROCESS OF THE FEDERAL LAWS MAKING

Статья посвящена проблемным вопросам участия законодательных органов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе. Автор считает, что эффективность законодательного процесса в федеративном государстве зависит от обеспечения интересов государства в целом и его субъектов. На региональном уровне быстрее обнаруживаются острые социальные проблемы, раньше выявляются недостатки и пробелы в законодательном регулировании общественных отношений. В статье автором высказываются предложения по совершенствованию механизма согласования законопроектов с субъектами Федерации.

Article is devoted to the problematic issues of the participation of the legislative authorities of the Russian Federation in the federal law-making process. The efficiency of the legislative process in the federal state depends on the providing interests of the state as a whole and its entities. At the regional level, the acute social problems are detected faster; the shortcomings and gaps in the legislative regulation of social relations are identified earlier. Proposals for improvement of the mechanism of agreement of the bills with the entities of the Federation are provided by the author.

Ключевые слова: субъекты РФ, законопроекты, федеральные законы, законодательный процесс, стадии законодательного процесса, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, отзыв субъекта РФ, согласительные процедуры законодательства, законодательные инициативы субъектов РФ.

Keywords: entities of the RF, bills, federal laws, legislative process, stages of the law-making process, deputies of the State Duma, members of the Federation Council, recall of the RF entity, legislative process agreement procedures, legislation initiatives of the RF entities.

В целях гармонизации федеративного и регионального законодательства, обеспечения единства правового пространства остро стоит вопрос согласования федеративной и региональной законодательной деятельности в рамках правовой системы России. Поэтому участие субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе является важнейшим средством обеспечения успешной совместной законодательной деятельности. Субъекты Российской Федерации непосредственно участвуют в федеральном законодательном процессе следующим образом:

– законодательные органы субъектов Федерации реализуют право законодательной инициативы;

– готовят отзывы на проекты федеральных законов;
– участвуют в публичных обсуждениях федеральных законопроектов.

Тем не менее, субъекты Российской Федерации недостаточно эффективно участвуют в федеральном законодательном процессе. Можно назвать причины, порождающие эту проблему: сложность выражения консолидированной позиции регионов, трудности в обеспечении необходимого содержательного и юридического качества подготовки законодательных инициатив; недостаточность процедурных правил для воплощения целостного и эффективного механизма кооперации в процессе согласования законодательства; несовершенство механизма участия субъектов Федерации в осуществлении правового регулирования по предметам совместного ведения.

Региональный законодатель имеет по Конституции России право регулировать на своей территории вопросы, отнесенные не только к ведению субъекта Федерации, но и касающиеся общегосударственных проблем, в случаях, когда отсутствует федеральное законодательство.

Законодательный орган субъекта Федерации может выступать и с законодательными инициативами, предлагая их распространение на всей территории страны. Например, Парламент Республики Северная Осетия – Алания в разное время разработал и внес в Государственную Думу законопроекты: один – об особенностях оборота наркотиков, а другой – о социальной защите пострадавших в терактах [1, с. 8]. Оба эти документа не были поддержаны федеральным центром, но судьба заложенных в них идей сложилась по-разному. Сегодня, лишь семь лет спустя с момента внесения законопроекта об обороте наркотиков, многие его положения можно обнаружить в указах Президента России и ведомственных актах. А вот предложенные Парламентом Республики Северная Осетия – Алания меры по социальной защите пострадавших в терактах федеральные центр отклонил под недоступным моему пониманию предлогом, сочтя их раздражительным фактором для других групп населения.

В декабре 2011 года депутаты Парламента Республики Северная Осетия – Алания инициировали в Государственную Думу законодательную инициативу – проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О теплоснабжении». Так, в настоящее время по действующим нормам потребитель обязан платить за тепло и горячую воду, даже если не использует эти услуги, что

противоречит федеральному законодательству. Североосетинские парламентарии предлагают устранить этот правовой пробел [2, с. 2].

Как было сказано выше, идею о тестировании на наркотиках студентов и школьников Парламент Республики Северная Осетия – Алания выдвигал в федеральном парламенте еще несколько лет назад. Сегодня о необходимости таких мер громко заявил глава государства, т. е. впоследствии жизнь доказала актуальность и необходимость данной законодательной инициативы североосетинских парламентариев. В связи с этим **представляется целесообразным создание банка данных федеральных законопроектов, инициированных законодательными органами субъектов РФ.**

С помощью региональных инициатив федеральный центр получает возможность обратить внимание на те или иные нерешенные проблемы регионов. Кроме того, некоторые новации регионов действительно опережают федеральное законодательство и могут послужить основой для федеральных законов. Например, раньше федеральных в Республике Северная Осетия – Алания были приняты нормативные акты по запрету игорного бизнеса и противодействию коррупции, но при этом они ни в чем не противоречат федеральному законодательству [3].

Одним из видов участия региональных органов власти в федеральном законодательстве является подготовка отзывов на проекты федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Так, по состоянию на 31.12.2010 г. Парламентом Республики Северная Осетия – Алания с 14.01.2010 г. по 16.12.2010 г. положительные отзывы были представлены на 51 федеральный законопроект, 8 проектов федеральных законов получили отрицательные отзывы. А по состоянию на 17.12.2011 г. Парламентом Республики Северная Осетия – Алания с 22.01.2011 г. по 16.12.2011 г. положительные отзывы были представлены на 78 федеральных законопроектов, 5 проектов федеральных законов получили отрицательные отзывы.

В этом ключе представляется обоснованной точка зрения А. И. Абрамовой, которая считает, что представление законопроектов на отзыв субъекта Федерации создает необходимые предпосылки для выявления проблем, которые могут возникнуть в регионах при применении принимаемого закона [4, с. 172]. В то же время субъекты Федерации получают представление о будущих правовых нормах, что дает им возможность быстрее к ним адаптироваться. Следует, однако, подчеркнуть, что рассматриваемая процедура существенно удлинняет законодательный процесс, не принося иногда желаемого результата. В этой связи возникает насущная потребность для выработки научных подходов ее дальнейшего совершенствования.

Необходимо выработать и закрепить на нормативно-правовом уровне унифицированные правила, которые определяли бы последовательность рассмотрения федеральных законов и подготовки по ним отзывов. В некоторых регионах отзыв законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации на проект федерального закона по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов рассматривается в каком-либо одном комитете законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации. Приведу один пример из множества подобных: в комитете по социальной политике, здравоохранению и делам ветеранов Парламента Республики Северная Осетия – Алания рассмотрен проект федерального

закона о создании и деятельности объединений работодателей [5, с. 2]. Поскольку отзыв выражает интересы региона в целом, рассматриваться и обсуждаться он должен на пленарном заседании законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, а не отдельного комитета.

Возникают сложности в результате требования сверхоперативного получения отзывов субъектов Российской Федерации на проекты федеральных законов. Для подготовки замечаний и предложений по проекту федерального закона законодательным (представительным) и исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации предусмотрен 30-дневный срок его рассмотрения данными органами. На мой взгляд, необходимо увеличение срока работы законодательных (представительных) и исполнительных органов субъектов Российской Федерации над законопроектами, принятыми в первом чтении Государственной Думой. До истечения указанного 30-дневного срока рассмотрение законопроекта во втором чтении в Государственной Думе не допускается. Но если учитывать, что во втором чтении в Государственной Думе ответственный по законопроекту комитет представляет таблицу поправок к законопроекту, сгруппированных по двум основаниям – рекомендованные комитетом к принятию или же рекомендованные к отклонению, то в результате этого замечания законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации могут быть искажены, что зачастую и происходит. Внесенные субъектами Российской Федерации предложения в отзывах на федеральные законопроекты в ходе трехкратных чтений с внесением поправок начинают сильно отличаться по содержанию от того, что изначально предлагали субъекты Российской Федерации. Например, Ярославская областная Дума пятого созыва приняла Постановление № 96 от 29.06.2010 г. О проекте федерального закона № 385392-5 «Об обязательном медицинском страховании в РФ», в котором постановила поддержать данный федеральный законопроект и направить предложения Ярославской областной Думы по уточнению редакции проекта федерального закона № 385392-5 «Об обязательном медицинском страховании в РФ» в комитет Государственной Думы Федерального Собрания по охране здоровья. Суть предложения к проекту федерального закона № 385392-5 «Об обязательном медицинском страховании в РФ» сводилась к тому, что ст. 47 предлагалось дополнить словами (выделено жирным шрифтом): «С 1 января 2011 года по 31 декабря 2012 года тариф на оплату медицинской помощи при обязательном медицинском страховании субъекта РФ может включать в себя часть расходов на оплату услуг связи, транспортных услуг, коммунальных услуг, работ и услуг по содержанию имущества, расходов на арендную плату за пользование имуществом, оплату программного обеспечения и прочих услуг, приобретение оборудования стоимостью до 100 тысяч рублей за единицу **без соблюдения условия выполнения нормативов, установленных базовой программой обязательного медицинского страхования**» [6].

Данное предложение не было учтено Государственной Думой РФ, более того, содержание ст. 47 в действующей редакции ФЗ РФ от 29.11.2010 г. № 326-ФЗ «Об обязательном медицинском страховании в РФ» вообще изменилось: «Взаимодействие медицинской организации с территориальным фондом и страховой медицинской организацией при ведении персонализированного учета сведений

о медицинской помощи, оказанной застрахованным лицам».

Подобных примеров множество. Необходимы рабочие механизмы согласования позиций палат российской парламента в федеральном законодательном процессе по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Для этого целесообразно **создание рабочих групп по законопроектам из числа депутатов Государственной Думы, членов Совета Федерации, представителей законодательных органов субъектов Российской Федерации, которые будут работать с законопроектом на всех этапах законодательного процесса; составление специальной таблицы поправок, которые поступили от субъектов Российской Федерации.**

Остается актуальной проблема принятия федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации». Без подобного закона будет сложно сохранить стабильность в вопросе обеспечения единого правового пространства государства [7, с. 43].

Однако имеется законопроект «О нормативных правовых актах Российской Федерации», в котором предлагается разграничение регулятивных, координационных и контрольных функций на федеральном и региональном уровнях [8, с. 90]. Считаю, что было бы логично **включить отдельную главу, касающуюся участия субъектов Федерации в федеральном законодательстве, в структуру проекта федерального закона «О нормативных правовых актах Российской Федерации».**

Согласно ч. 2 ст. 104 Конституции Российской Федерации «законопроекты вносятся в Государственную Думу». Но все ли законопроекты должны направляться в Государственную Думу? Учитывая загруженность Государственной Думы, **предлагаю законодательно закрепить возможность направления законодательных инициатив субъектов Федерации в Совет Федерации.** Возможно, тогда Совет Федерации действительно будет объединять интересы и задачи федерального центра и регионов. На данный момент Совет Федерации (несмотря на статус верхней палаты парламента и «палаты регионов») не принима-

ет, а рассматривает федеральные законы, право принятия которых принадлежит Государственной Думе. Когда Совет Федерации отклоняет закон, он возвращается в Государственную Думу для преодоления разногласий с помощью согласительной комиссии, но если согласие не будет достигнуто, вето Совета Федерации может быть преодолено Государственной Думой при повторном голосовании. Кроме того, не все федеральные законы подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации. Согласно ст. 106 Конституции РФ обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат лишь законы по вопросам, находящимся в исключительном ведении Российской Федерации; законы по вопросам, относящимся к совместному ведению Федерации и ее субъектов, могут, но не обязательно должны рассматриваться Советом Федерации.

Также прямой формой участия субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве является участие их в публичных обсуждениях федеральных законопроектов. Учитывая большую загруженность федерального законодательного органа, обсуждение целесообразно ограничивать участием одного представителя от каждого субъекта Федерации. Возможна координация усилий. Так, когда поправки, возражения, внесенные субъектами Федерации по проекту, совпадают, они могут быть представлены в выступлении представителя от нескольких субъектов Федерации. Предоставление регионам права выступать на заседании парламента Российской Федерации с обоснованием своих предложений по законопроекту обеспечивает поиск согласованных решений, непосредственное участие регионов в создании правовых норм.

Участие субъектов Российской Федерации в публичных обсуждениях федеральных законопроектов, как и участие их в планировании подготовки федеральных законопроектов, способствует эффективности законотворческой работы. Таким образом, интересы субъектов Федерации будут отражены в Государственной программе законопроектных работ, а сами субъекты Федерации будут участвовать в работе федерального законотворчества уже на ранней стадии.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Северная Осетия: республиканская ежедневная газета. 9 апреля 2010 г. № 61 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sevos.ru/2011/11-11/11-11-11/08-kultura.htm> (дата обращения: 15.05.2012).
2. Северная Осетия: республиканская ежедневная газета. 16 декабря 2011 г. № 234 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sevos.ru/2011/11-11/11-11-11/08-kultura.htm> (дата обращения: 15.05.2012).
3. Закон РСО-Алания «О прекращении деятельности по организации и проведению азартных игр на территории РСО-Алания и признании утратившими силу некоторых законодательных актов РСО-Алания» от 28 марта 2007 г. № 10-ПЗ; «О внесении изменений в Закон РСО-Алания «О противодействии коррупции в РСО-Алания» 24 июня 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.garant.ru/hotlaw/osetia/158649/> (дата обращения: 15.05.2012).
4. Абрамова А. И., Рахманина Т. Н. Процедуры согласования законотворчества Российской Федерации и ее субъектов / Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М.: Олита, 2003. 776 с.
5. Северная Осетия: республиканская ежедневная газета. 11 ноября 2011 г. № 209 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.sevos.ru/2011/11-11/11-11-11/08-kultura.htm> (дата обращения: 15.05.2012).
6. О проекте федерального закона № 385392-5 «Об обязательном медицинском страховании в РФ»: Постановление № 96 от 29.06.2010 г. // Сайт Ярославской областной Думы [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.duma.yar.ru>. (дата обращения: 15.05.2012).
7. Магомедов Ш. Б. Конституционно-правовые проблемы обеспечения единого правового пространства в РФ: мониторинг регионального законодательства // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 5. С. 39-46.
8. Тихомиров Ю. А., Рахманина Т. Н., Хабибуллин А. Г. Закон о нормативных правовых актах – актуальная повестка дня // Журнал Российского Права. 2006. № 5. С. 88-93.

REFERENCES

1. North Osetia: republic daily newspaper. April 9, 2010. # 61 [Electronic resource]. Access mode: <http://www.sevos.ru/2011/11-11/11-11-11/08-kultura.htm> (date of viewing: 15.05.2012).

2. North Osetia: republic daily newspaper. December 16, 2011. # 234 [Electronic resource]. Access mode: <http://www.sevos.ru/2011/11-11/11-11-11/08-kultura.htm> (date of viewing: 15.05.2012).
3. Law of RSO-Alaniya On termination of activity for arrangement and performance of gambling at the territory of RSO-Alaniya and recognition as forfeited the rights of some legislative enactments of RSO-Alaniya dated March 28, 2007 # 10-P3; On incorporation of changes into the Law of RSO-Alaniya On counteraction to corruption in RSO-Alaniya, June 24, 2010 [Electronic resource]. Access mode: <http://www.garant.ru/hotlaw/osetia/158649/> (date of viewing: 15.05.2012).
4. Abramova A. I., Rakhmanina T. N. Procedures of coordination of the law-making in the Russian Federation and its entities / Ratio between legislation of the Russian Federation and legislations of the RF entities. M.: Olita, 2003. 776 p.
5. North Osetia: republic daily newspaper. November 11, 2011 # 209 [Electronic resource]. Access mode: [http://www.sevos.ru/2011/11-11-11/08-kultura.htm](http://www.sevos.ru/2011/11-11/11-11-11/08-kultura.htm) (date of viewing: 15.05.2012).
6. On the draft of federal law # 385392-5 On the compulsory medical insurance in the RF: Decree # 96 dated 29.06.2010 // Site of Yaroslavl regional Duma [Electronic resource]. Access mode: <http://www.duma.yar.ru> (date of viewing: 15.05.2012).
7. Magomedov Sh. B. Constitutional – legislative issues of providing unified legal environment in the RF: monitoring of regional legislation // Constitutional and municipal law. 2010. # 5. P. 39–46.
8. Tikhomirov Yu. A., Rakhmanina T. N., Khabibulin A. G. Law of regulatory legal enactments – actual agenda // Journal of Russian law. 2006. # 5. P. 88–93.

УДК 347.21
ББК 67.404.1

Юрченко Дмитрий Александрович,
аспирант каф. гражданского права и процесса
Волгоградского института бизнеса,
г. Волгоград,
e-mail: meon_nauka@mail.ru

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРИОБРЕТЕНИЯ ПРАВА СОБСТВЕННОСТИ НА НОВУЮ НЕДВИЖИМУЮ ВЕЩЬ

LEGAL REGULATION OF PURCHASING THE PROPERTY RIGHT FOR A NEW ITEM OF THE REAL ESTATE

Исследовав существующие точки зрения, автор выделяет следующие основания приобретения права собственности на новую недвижимую вещь: возведение зданий, строений, сооружений, а также объектов незавершенного строительства в соответствии с требованиями, предусмотренными в гражданском, земельном и градостроительном законодательстве, легализация в судебном порядке самовольно возведенных объектов недвижимости, создание искусственного земельного участка, реконструкция уже существующего объекта недвижимости с последующей регистрацией права собственности на новую недвижимую вещь.

Having investigated the existing points of view, the author has determined the following bases for purchasing the property right for the new item of the real estate: construction of buildings, structures, facilities, as well as the facilities of incomplete construction according to the requirements specified in the civil, land and urban-planning legislations; legalization in accordance with the judicial procedure of the autocratically constructed facilities of the real estate; creation of the artificial land plot; reconstruction of already existing facility of the real estate with the subsequent registration of the property right to the new item of real estate.

Ключевые слова: объект недвижимости, здание, строение, сооружение, объект незавершенного строительства, градостроительное законодательство, разрешение на строительство, объект гражданских прав, искусственный земельный участок, самовольная постройка.

Keywords: item of real estate, building, structure, facility, facility of incomplete construction, urban-planning legislation,

construction permit, object of the civil rights, artificial land plot, autocratic construction.

Проблемы правового регулирования отношений по поводу недвижимости всегда были в центре внимания российских и зарубежных ученых. Такое внимание обусловлено тем, что объекты недвижимости имеют особое значение для поступательного развития экономики государства, являются наиболее ценными и общественно значимыми объектами гражданских прав. Указанные причины обусловили наличие в юридической литературе ряда дискуссий относительно понятия и признаков недвижимости. Следует согласиться с И. В. Аксюк, которая полагает, что «недвижимостью являются обладающие особой экономической ценностью и социальной значимостью материальные объекты – земельные участки, участки недр и все, что прочно связано с землей, а также предусмотренные законом движимые вещи – воздушные и морские суда, суда внутреннего плавания, космические объекты и иное имущество, взятые в том или ином виде на кадастровый и иной аналогичный учет». [1, с. 8–9].

Таким образом, автор справедливо подчеркивает, что существенным признаком недвижимости является ее экономическая ценность и социальная значимость. Кадастровый и иной аналогичный учет – констатационный признак недвижимости, не имеющий определяющего значения.

Соглашаясь с таким принципиальным подходом, тем не менее следует обратить внимание на необоснованность отнесения к объектам недвижимости «заведомо движимых» вещей – воздушных, морских судов и т. д.