

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

А. В. Акчурина*

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОЙ РЕГИСТРАЦИИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Аннотация. Статья посвящена анализу существующего в ряде субъектов РФ правового института государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Раскрываются истоки его формирования, содержание и порядок реализации в тех субъектах РФ, где он был внедрен.

В статье оцениваются положительные и отрицательные аспекты применения данного института, раскрываются его значение для правовой системы субъекта РФ и роль в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации.

Автор рассматривает проблему перспектив сохранения института государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ с учетом тенденции к унификации законодательства в целом, необходимости учета специфики отраслевого правотворчества, направленной на сокращение промежутка времени между принятием акта и началом его вступления в силу, а также в связи с развитием механизмов федерального конституционного контроля и надзора, в том числе практики усиления роли прокуратуры и органов юстиции в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Приведены примеры возникающих нормативных коллизий, затрудняющих возможность функционирования указанного правового инструмента, обобщены встречающиеся в юридической литературе точки зрения относительно способов предупреждения возможности опубликования, вступления в силу и реализации незаконных нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ.

На основе анализа теоретического и нормативного материала автором внесены предложения по разрешению указанных в статье проблем, возникающих в практической деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ. В частности, обосновывается целесообразность рассмотрения вопроса о внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части

© Акчурина А. В., 2017

* Акчурина Анна Владимировна, кандидат юридических наук, начальник отдела антикоррупционной экспертизы, договорной и судебной работы Государственно-правового комитета Администрации главы Республики Бурятия и Правительства Республики Бурятия, старший преподаватель кафедры конституционного, административного и муниципального права Бурятского государственного университета

akchurinaav@rambler.ru

670000, Россия, Республика Бурятия, г. Улан-Удэ, ул. Сухэ-Батора, д. 6

закрепления норм о государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ и соотношении с официальным опубликованием и вступлением в силу указанных актов.

Ключевые слова: регистрация нормативных актов, нормативные акты субъектов РФ, органы исполнительной власти, правовая система субъекта РФ, единство правового пространства, обеспечение соответствия, верховенство Конституции, экспертиза нормативных актов, унификация законодательства, нормотворчество субъектов РФ.

DOI: 10.17803/1729-5920.2017.130.9.047-055

Начало XXI в. ознаменовалось в России внедрением значительного числа нормативных и организационных механизмов, направленных на выстраивание четкой и непротиворечивой системы правового регулирования в сфере федеративных отношений: обеспечение соответствия принимаемых нормативных актов субъектов РФ федеральному законодательству, поддержание единства правового пространства Российской Федерации, а также достижение принципа открытости и общедоступности правовой информации.

С принятием Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ устанавливается целый комплекс мер, призванных закрепить ответственность органов государственной власти субъектов РФ за издание актов, нарушающих положения Конституции РФ и федеральных законов. В этот же период формируются важнейшие правовые позиции Конституционного Суда РФ относительно приоритета норм федеральных актов перед региональным законодательством по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов². Усиливают свою работу органы прокуратуры и юстиции, выявляя противоречия федеральному законодательству в региональных актах и добиваясь устранения выявленных противоречий. Общий контроль данной работы обеспечивается также институтом главного федерального инспектора в субъ-

ектах Российской Федерации и координируется аппаратами полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах.

Пункт «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ относит вопросы обеспечения соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Руководствуясь данным конституционным посылом, в то же самое время органы государственной власти субъектов Российской Федерации в качестве ответной меры, направленной на выстраивание слаженной системы правового регулирования субъекта Российской Федерации, предпринимают поиск собственных правовых средств, которые способствовали бы минимизации принятия актов, нарушающих положения законодательства и правила юридической техники.

Одним из таких правовых механизмов, инициированных в законодательстве ряда субъектов Российской Федерации, стал институт государственной регистрации ведомственных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации как обязательная процедура, предшествующая их опубликованию и применению. Данный институт по аналогии с государственной регистрацией актов федеральных органов исполнительной власти Министерством юстиции РФ был призван повысить качество актов, находящихся на нижней ступени иерархии нормативных правовых актов регионального

¹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

² См. например: постановление Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации» // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.

уровня — нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Такой правовой инструмент, как государственная регистрация, рассматривается в юридической литературе как одно из условий (наряду с опубликованием) юридической силы актов исполнительной власти, принятых в субъектах Российской Федерации³.

Ряд авторов называл государственную регистрацию нормативных правовых актов, издаваемых региональными органами исполнительной власти, «одним из перспективных правовых способов обеспечения соответствия региональных актов федеральному законодательству и важным механизмом укрепления общегосударственного правового пространства усилиями самих регионов»⁴.

Подобный механизм на региональном уровне позволяет существенным образом улучшить состояние регионального законодательства, особенно применительно к отраслевому уровню функционирования исполнительной ветви власти субъекта Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов в Российской Федерации на основании Указа Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»⁵ было принято решение о создании федерального банка нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации — федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Немалая роль в этом вопросе была отведена высшим должностным лицам (руководителям высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, которым поручено обеспечивать направление в Министерство юстиции России через его территориальные органы копий региональных нормативных правовых актов в 7-дневный срок после их принятия, копий официальных изданий, в которых публикуются эти акты, для включения их в федеральный регистр и проведения юриди-

ческой экспертизы, а также полноту и достоверность сведений, подлежащих включению в федеральный регистр. В этой связи институт государственной регистрации стал реализовываться через подведомственные высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации правовые подразделения или специально созданные уполномоченные органы.

Как правило, в тех субъектах Российской Федерации, где применяется институт государственной регистрации ведомственных нормативных актов, он включает в себя следующие стадии:

- акты органов исполнительной власти субъекта РФ в установленный срок со дня принятия направляются на государственную регистрацию в уполномоченный высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации орган или структурное подразделение;
- обеспечивается правовая и антикоррупционная экспертиза акта на предмет соответствия федеральному законодательству, законодательству субъекта РФ, наличия коррупциогенных факторов;
- принимается решение о необходимости государственной регистрации данного акта;
- присваивается регистрационный номер;
- сведения заносятся в Реестр государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Только после этого ведомственный акт органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации может быть опубликован и вступить в силу.

В случае выявления в акте противоречий действующему законодательству в его государственной регистрации отказывается и он подлежит отмене принявшим органом, в противном же случае задействуется механизм отмены его высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации (или высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации) в соответствии с региональной конституцией (уставом).

³ Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. М., 2015.

⁴ Куликов Г. В., Полудненко С. Н., Марков О. В. Государственная регистрация региональных нормативных правовых актов как правовой способ обеспечения их соответствия федеральному законодательству // СПС «КонсультантПлюс».

⁵ СЗ РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

Срок регистрации составляет по законодательству субъектов Российской Федерации 15 рабочих дней. Прошедший государственную регистрацию нормативный акт подлежит опубликованию, как правило, в течение 10 рабочих дней со дня его государственной регистрации.

Явный положительный эффект от существования института государственной регистрации актов министерств, ведомств субъекта Российской Федерации видится в возможности не задействовать радикальный механизм отмены акта регионального органа исполнительной власти высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации⁶, а предоставить возможность органу, издавшему незаконный акт, самостоятельно отменить его и направить на регистрацию повторно после устранения всех замечаний.

Рассматриваемый порядок применяется в таких субъектах Российской Федерации, как Республика Бурятия⁷, Республика Саха (Якутия)⁸, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра⁹, Калужская область¹⁰ и др.

Вместе с тем в последнее время перспективы возможности продолжения функционирования данного института в рамках правовой системы субъекта Российской Федерации оставляет много нерешенных вопросов.

К числу наиболее насущных следует отнести тенденцию к унификации законодательства в целом, учету специфики отраслевого право-

творчества, направленной на сокращение промежутка времени между принятием акта и его вступлением в силу, а также все чаще распространяемую практику участия органов прокуратуры и юстиции в согласовании проектов правовых актов субъектов РФ на стадии творчества.

Примером наметившейся тенденции унификации законодательства РФ служит внедрение федеральных электронных ресурсов, являющихся источником официального опубликования, в том числе и для актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Так, согласно Указу Президента РФ от 2 апреля 2014 г. № 198 «О порядке опубликования законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации на “Официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru)”»¹¹ установлено, что законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации в соответствии с законами субъектов Российской Федерации подлежат опубликованию на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) в течение 10 дней со дня их подписания.

В то же время согласно законодательству субъектов РФ, в которых применяется государственная регистрация, срок для официального опубликования смещается из-за необходимости учета процедуры регистрации, необходи-

⁶ См. например: постановление Правительства Санкт-Петербурга от 3 января 2012 г. № 1 «Об отмене распоряжения Комитета по транспорту от 30 декабря 2011 г. № 117-р». // Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. URL: <http://www.gov.spb.ru> (дата обращения: 10 января 2012 г.) ; постановление губернатора Магаданской области от 5 августа 1998 г. № 179 «Об отмене приказов председателя комитета экономики администрации области от 23 апреля 1998 г. № 21, от 23 апреля 1998 г. № 23, от 21 мая 1998 г. № 33, от 22 мая 1998 г. № 34, от 30 июня 1998 г. № 47» // СПС «КонсультантПлюс».

⁷ Постановление Правительства Республики Бурятия от 8 июля 2004 г. № 146 «Об утверждении Правил подготовки и государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Бурятия» // Бурятия. 2004. 14 июля. № 130.

⁸ Постановление Правительства Республики Саха (Якутия) от 24 декабря 2009 г. № 572 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Республики Саха (Якутия) и их государственной регистрации» // Якутские ведомости. 2009. № 80.

⁹ Постановление Правительства ХМАО — Югры от 1 ноября 2008 г. № 224-п «О подготовке нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры. 2008. № 11 (ч. I). Ст. 1708.

¹⁰ Постановление Правительства Калужской области от 13 июля 2004 г. № 205 «Об утверждении Положения о государственной регистрации нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Калужской области» // Весть. 2004. № 203.

¹² Постановление Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075 «О ценообразовании в сфере теплоснабжения» // СЗ РФ. 2012. № 44. Ст. 6022.

мой для вступления акта в силу. В таком случае сроки направления приказов на опубликование исчисляются не от даты фактического подписания, а от даты их государственной регистрации.

Соответственно, возникает правовая неопределенность в вопросе о том, как должны исчисляться сроки опубликования на официальном интернет-портале правовой информации (www.pravo.gov.ru) (далее — Портал) для нормативных актов исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в отношении которых на уровне субъекта Российской Федерации введена процедура их государственной регистрации.

Разрешение данной нормативной коллизии является важным условием, предшествующим началу организации работы по размещению соответствующих актов на Портале. К тому же в настоящее время на Портале отсутствует техническая возможность указания номера и даты государственной регистрации приказов органа власти субъекта Российской Федерации по аналогии с актами федеральных органов исполнительной власти, регистрируемыми в Министерстве юстиции РФ, ссылка на которые по законодательству субъектов Российской Федерации является обязательной.

Вторая проблема лежит в плоскости специфики отраслевого законодательства и правоотношений в определенной сфере, предполагающей установление минимального промежутка времени, исчисляемого с момента издания акта и до начала его применения.

Так, согласно ч. 5 ст. 29.3 Градостроительного кодекса РФ утвержденные региональные нормативы градостроительного проектирования (далее — Региональные нормативы) подлежат опубликованию в печатных средствах массовой информации, установленных для официального опубликования правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, не превышающий 5 дней со дня утверждения указанных нормативов.

Учитывая, что Региональные нормативы носят нормативный характер, акт об их утверждении, издаваемый отраслевым органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации

в сфере строительства, подлежит государственной регистрации. При этом сроки его опубликования, предусмотренные федеральным законодательством, явно не согласуются с теми сроками, которые необходимы для проведения в отношении данного акта процедуры государственной регистрации.

Аналогичная ситуация складывается и с ведомственными нормативными актами органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в сфере регулирования тарифов.

Постановлением Правительства РФ от 22 октября 2012 г. № 1075 утверждены Правила регулирования цен (тарифов) в сфере теплоснабжения, согласно п. 35 которых орган регулирования обеспечивает размещение решения об установлении тарифов с приложением протокола в течение 5 рабочих дней со дня принятия решения об установлении цен (тарифов), но не позднее 21 декабря года, предшествующего очередному периоду регулирования, на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в случае отсутствия такого сайта — на официальном сайте субъекта Российской Федерации, а также осуществляет публикацию решения в источнике официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹².

В силу п. 32 Правил регулирования тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения, утвержденных постановлением Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 406, орган регулирования тарифов обеспечивает размещение решения об установлении тарифов с приложением протокола в течение 7 рабочих дней со дня принятия решения об установлении тарифов на своем официальном сайте в информационно-телекоммуникационной сети Интернет, в случае отсутствия такого сайта — на официальном сайте, определяемом высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, а также осуществляет публикацию решения в источнике официального опубликования нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации¹³.

Столь короткие сроки от момента издания акта до требуемой даты его опубликования, установленные в федеральных актах, не позво-

¹³ Постановление Правительства РФ от 13 мая 2013 г. № 406 «О государственном регулировании тарифов в сфере водоснабжения и водоотведения» // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 15 мая 2013 г.

ляют провести качественную экспертно-правовую оценку нормативного правового акта на предмет его соответствия законодательству и в должной мере обеспечить его государственную регистрацию.

Таким образом, отдельные положения отраслевых федеральных актов с усеченными сроками, отведенными региональным органам на издание и опубликование акта, не позволяют в полном объеме реализовывать внедренный в субъектах Российской Федерации механизм государственной регистрации таких актов.

Особого внимания заслуживают случаи, когда само федеральное законодательство содержит усложненную и длительную процедуру разработки и принятия правового акта, а в условиях ускорения развития общественных отношений и сопутствующей потребности в немедленном правовом регулировании применение процедуры государственной регистрации еще более оттягивает момент вступления в силу регионального акта органа исполнительной власти. К числу наиболее ярких примеров можно отнести разработку и принятие административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг.

Согласно ст. 13 Федерального закона от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»¹⁴ проекты административных регламентов подлежат независимой экспертизе и экспертизе, проводимой уполномоченным органом государственной власти. Срок, отведенный для проведения независимой экспертизы, указывается при размещении проекта административного регламента в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на соответствующем официальном сайте и не может быть менее одного месяца со дня размещения проекта административного регламента в информационно-телекоммуникационной сети Интернет на соответствующем официальном сайте. Если к срокам всех регламентных согласований и возможных обсуждений разногласий на этапе рассмотрения проекта ад-

министративного регламента добавляются еще и сроки государственной регистрации, то вступление в силу административного регламента может затянуться на многие месяцы.

В этой связи встает вопрос о дальнейших перспективах существования указанного института в условиях появления предписывающих федеральных норм, регулирующих порядок принятия и опубликования акта и не оставляющих, по сути, времени для существования такого промежуточного звена, как государственная регистрация.

Безусловно, наметившаяся тенденция приводит к невозможности регионам задействовать механизм укрепления общегосударственного правового пространства собственными усилиями посредством государственной регистрации.

В числе субъектов Российской Федерации, принявших решение отказаться от применения рассматриваемого правового института, Республика Карелия. Указом Главы Республики Карелия от 29 июля 2014 г. № 64 отменена процедура государственной регистрации, утверждены Порядок издания нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Карелия и требования, предъявляемые к их проектам¹⁵. Полномочия Администрации Главы Республики Карелия сведены лишь к проверке деятельности органов исполнительной власти Республики Карелия по соблюдению Порядка.

Тесно связана с указанной проблематикой и практика усиления роли прокуратуры и органов юстиции в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Органы прокуратуры в субъектах Российской Федерации в последние годы стали наделяться правом законодательной инициативы, активно участвовать в процедуре согласования проектов правовых актов регионального уровня. Например, А. В. Рожкевич со ссылкой на отсутствие в органах государственной власти субъектов Российской Федерации отлаженной системы мониторинга изменений федерального законодательства, указывает на значительную работу по предот-

¹⁴ Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» // Российская газета. 2010. 30 июля. № 168.

¹⁵ Указ Главы Республики Карелия от 29 июля 2014 г. № 64 «О порядке издания нормативных правовых актов органов исполнительной власти Республики Карелия и требованиях, предъявляемых к их проектам» // Карелия. 2014. № 63.

вращению принятия противоречащих федеральному законодательству региональных актов, проводимых прокурорами во всех субъектах Российской Федерации¹⁶.

Е. В. Бак, А. В. Ким видят в числе одного из способов решения проблемы вступления в силу незаконных нормативных правовых актов органов власти субъектов Российской Федерации закрепление за Министерством юстиции РФ и его территориальными органами полномочий по государственной регистрации всех нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и внесение соответствующих изменений в федеральное законодательство¹⁷.

Учитывая, что органы прокуратуры и юстиции осуществляют подготовку заключений о законности акта на стадии согласования и их влияние на ситуацию в правотворческой сфере субъекта Российской Федерации становится неотъемлемым элементом правотворческой стадии, при условии проведения ими экспертизы нормативных правовых актов, в том числе и ведомственного уровня, аргументы в пользу сохранения рассматриваемого института государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации становятся все менее весомыми.

Однако стоит задуматься о том, приведет ли вытеснение функции по государственной регистрации в тех субъектах Российской Федерации, где она еще применяется, к сохранению имеющегося уровня подготовки правовых документов ведомственного уровня.

Отдельными исследователями отмечается невозможность территориальными органами Министерства юстиции РФ и органами прокуратуры полноценного экспертирования всего пласта норм ведомственных актов регионального уровня как одной из мер, нацеленных на обеспечение единства правового пространства.

Так, А. Ю. Гулягин говорит о функции территориальных органов Министерства юстиции РФ по экспертизе нормативных актов как о малоэффективном инструменте¹⁸.

В действительности в отдельных случаях эксперты Управления Министерства юстиции РФ по субъекту Российской Федерации, проводя анализ актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации на предмет соответствия базовым федеральным законам, выявляют лишь отдельные нормы, противоречащие федеральному законодательству, и при этом не отмечают наличие в них и других положений, нарушающих требования отраслевого федерального законодательства.

При проведении органами прокуратуры проверок соблюдения законодательства в деятельности того или иного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации прокурор проводит лишь точечный контроль, выявляя отдельные противоречия в нормативных актах данного органа, ограничиваясь пределами проверки. При этом выявленные прокуратурой противоречия в нормативном акте могут содержаться и в нормативных актах соответствующего характера иного ведомства, но продолжать применяться, не будучи опротестованными.

Соответствующие замечания органов прокуратуры и юстиции обобщаются органами, уполномоченными на обеспечение государственной регистрации, и отражаются в качестве замечаний в ходе государственной регистрации. Кроме того, возможность специализации экспертов подразделения, обеспечивающего государственную регистрацию актов на специально-отраслевом законодательстве, может служить эффективным правовым инструментом обеспечения регионом единого правового поля самостоятельно без «федерального вмешательства».

Нельзя забывать и о том, что в ходе правовой экспертизы, осуществляемой при государственной регистрации, проводится проверка соответствия акта также и региональным актам большей юридической силы (законам субъекта Российской Федерации, актам высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, актам высшего исполнительного органа

¹⁶ Рожкевич А. В. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁷ Бак Е. В., Ким А. В. Актуальные вопросы государственной регистрации нормативных правовых актов, осуществляемой Минюстом России и его территориальными органами // СПС «КонсультантПлюс».

¹⁸ Гулягин А. Ю. Административная правосубъектность органов юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Хабаровск, 2006. С. 4.

государственной власти субъекта Российской Федерации), которая не охватывается предметом федерального контроля и надзора.

Стоит обратить внимание и на такие организационно-кадровые проблемы, могущие повлиять на издание незаконных актов, как дефицит квалифицированных юридических кадров (в отдельных органах исполнительной власти субъектов РФ отсутствуют должности юристов или имеет место текучесть кадров), недостаточное оснащение справочно-правовыми системами. Все эти проблемы также решаются благодаря функционированию института государственной регистрации.

Таким образом, отмена существующего механизма государственной регистрации в регионах, ее применяющих, может быть чревата резким увеличением количества незаконных или дефектных правовых актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, содержащих положения, не соответствующие законодательству, коррупциогенные факторы, а также нарушения общепринятых правил юридической техники.

Размышляя о перспективах сохранения рассматриваемого правового института, можно говорить о том, что он себя не исчерпал и может быть сохранен как воплощение конституционной обязанности субъектов Российской Федерации поддерживать свою систему законодательства в должном состоянии, в то же время применение такого механизма должно быть легитимировано на федеральном уровне, в противном случае его использование будет выхолощено закреплением в федеральном законодательстве норм, которые не принимают во внимание наличие процедуры государственной регистрации в субъектах Российской Федерации.

Полагаем, что достижению указанной задачи может служить внесение изменений в Федеральный закон от «Об общих принципах

организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в части закрепления (с учетом существующих в субъекте Российской Федерации системы и структуры органов исполнительной власти) требования о проведении государственной регистрации нормативных правовых актов органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, предшествующей их опубликованию и вступлению в силу.

Также потребуется внесение изменений в Приказ Президента РФ № 1486 в части изменения исчисления сроков направления нормативных актов субъекта РФ для включения в федеральный регистр не со дня принятия, а со дня опубликования (с учетом сроков для государственной регистрации).

Полагаем, что признание нужности данного института на федеральном уровне будет являться надежным подспорьем в совершенствовании в регионах работы, направленной на обеспечение единства правового пространства Российской Федерации, а также позволит обеспечить и сохранить стройную и непротиворечивую собственную правовую систему субъекта Российской Федерации (имеется в виду отсутствие противоречий в иерархии актов регионального уровня).

Нельзя не рассматривать и иные вариативные механизмы решения задачи обеспечения верховенства Конституции РФ с учетом различной организации в субъектах Российской Федерации системы исполнительной власти, однако представляется, что Министерством юстиции РФ как органом, координирующим данную работу на федеральном уровне, должны быть выработаны предложения о перспективах дальнейшего функционирования рассматриваемого института с учетом обозначенных проблем, возникающих в практической деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бак Е. В., Ким А. В. Актуальные вопросы государственной регистрации нормативных правовых актов, осуществляемой Минюстом России и его территориальными органами // СПС «КонсультантПлюс».
2. Гулягин А. Ю. Административная правосубъектность органов юстиции : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Хабаровск, 2006. — 25 с.
3. Куликов Г. В., Полудненко С. Н., Марков О. В. Государственная регистрация региональных нормативных правовых актов как правовой способ обеспечения их соответствия федеральному законодательству // СПС «КонсультантПлюс».

4. Разрешительная система в Российской Федерации : науч.-практ. пособие / отв. ред. А. Ф. Ноздрачев. — М., 2015.
5. Рожкевич А. В. Организация надзора за законностью нормативных правовых актов // СПС «КонсультантПлюс».

Материал поступил в редакцию 7 марта 2017 г.

STATE REGISTRATION OF NORMATIVE LEGAL ACTS OF EXECUTIVE AUTHORITIES OF CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: CHALLENGES AND PROSPECTS

AKCHURINA Anna Vladimirovna — PhD in Law, Head of the Department of Anti-Corruption Analysis, Contractual and Legal Work of the State Legal Committee of the Administration of the Head of the Republic of Buryatia and the Government of the Republic of Buryatia, Senior Lecturer of the Department of Constitutional, Administrative and Municipal Law at the Buryat State University
akchurinaav@rambler.ru
670000, Russia, Republic of Buryatia, Ulan-Ude, Suhe-Bator Str., d. 6

Abstract. *The article deals with the analysis of state registration of normative legal acts of executive bodies of constituent entities of the Russian Federation in a number of constituent entities of the Russian Federation. The author describes its origins, content and implementation in the constituent entities of the Russian Federation where it has been introduced. The article assesses positive and negative aspects of application of this institution, describes its importance to the legal system of constituent entities of the Russian Federation and its role in ensuring the unity of the Russian Federation legal environment. The author considers the prospects for maintaining State registration of normative legal acts of executive bodies of constituent entities of the Russian Federation in the context of the tendency towards unification of legislation in general, the need to take into account the specificity of a law-making procedure in a certain branch of law aimed at reducing the time lag between act adoption and its coming into force, and due to the development of Federal Constitutional Control and supervision mechanisms, including strengthening of the role of the Public Prosecutor's Office and bodies of justice in rule-making activities of state authorities of constituent entities of the Russian Federation. The author provides examples of emerging regulatory conflicts that impede the operation of this legal instrument, summarizes views given in legal literature concerning the ways to prevent instances of promulgating, coming into force and implementing of illegitimate regulatory acts initiated by state authorities of constituent entities of the Russian Federation.*

Based on theoretical and normative resources analysis, the author makes proposals concerning the ways to resolve the issues raised in practical activities of executive authorities of constituent entities of the Russian Federation. In particular, the paper lays foundations for proving feasibility of amending Federal Act of October 6, 1999 № 184-FZ "On General Principles Governing Organization of Legislative (Representative) and Executive Organs of State Authority of the Russian Federation" regarding consolidation of rules devoted to state registration of normative legal acts of executive organs of State authorities of constituent entities of the Russian Federation and its connection with these acts' official promulgation and coming into force.

Keywords: *Registration of normative acts, normative acts of the RF constituent entities, bodies of the executive branch, legal system of a RF constituent entity, unity of the legal space, providing conformity, supremacy of the Constitution, examination of normative acts, harmonization of legislation, rulemaking of constituent entities of the Russian Federation*

REFERENCES

1. Bak, E. V., Kim, A. V. Topical issues of state registration of normative legal acts carried out by the Ministry of Justice of Russia and its territorial authorities // Access from 'KonsultantPlus' Legal Reference System.
2. Gulyagin, A. Yu. Administrative legal of organs of justice: Extended Abstract of PhD in Law Dissertation. Khabarovsk, 2006. — 25 p.
3. Kulikov, G. V., Poludnenko, C.N., Markov, O.V. State registration of regional normative legal acts as a legal means of ensuring their conformity with federal law // Access from 'KonsultantPlus' Legal Reference System.
4. A permissive system in the Russian Federation: Scientific and Practical Training Manual / Ed. by A. F. Nozdrachev. M., 2015. // Access from 'KonsultantPlus' Legal Reference System.
5. Rozhkevich, A. V. Organization of supervision over legality of normative legal acts // Access from 'KonsultantPlus' Legal Reference System.