

ДОКЛАД
О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
ЗА 1994–2008 ГОДЫ

Екатеринбург 2009

Настоящий Доклад о состоянии законодательства Свердловской области за 1994–2008 годы подготовлен Институтом философии и права Уральского отделения Российской академии наук по заказу Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области.

Рабочая группа по подготовке Доклада:

Казанцев М.Ф., заведующий отделом права Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, доктор юридических наук (руководитель рабочей группы);

Руденко В.Н., директор Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, доктор юридических наук;

Киселев К.В., заместитель директора по научной работе Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, кандидат философских наук;

Гайда А.В., главный научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, доктор философских наук;

Эмих В.В., младший научный сотрудник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук, кандидат юридических наук.

Данная окончательная редакция Доклада (на 15 июня 2009 г.) подготовлена с учетом результатов обсуждения предварительной редакции Доклада (на 15 апреля 2009 г.), состоявшегося 27 мая 2009 г. с участием депутатов Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, руководителей, должностных лиц, сотрудников подразделений аппарата Законодательного Собрания Свердловской области, Администрации Губернатора Свердловской области, аппарата Правительства Свердловской области, прокуратуры Свердловской области, иных государственных органов, научных организаций, высших учебных заведений, других организаций.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	12
Глава 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ В 1994–2008 ГОДАХ: ОБЩАЯ ОЦЕНКА	14
§ 1. Правовые основы законодательства Свердловской области	14
1. Конституционные основы законодательства Свердловской области	14
2. Федеральные законодательные основы законодательства Свердловской области	15
3. Региональные законодательные основы законодательства Свердловской области	16
§ 2. Основные количественные характеристики законодательства Свердловской области за 1994–2008 годы	17
1. Виды законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области, выделяемые в настоящем Докладе для отражения количественных и иных характеристик законодательства Свердловской области	17
2. Сводные количественные характеристики законодательства Свердловской области	21
3. Количественные характеристики законов Свердловской области	22
4. Количественные характеристики нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области	24
5. Количественные характеристики нормативных указов Губернатора Свердловской области	25
6. Количественные характеристики нормативных постановлений Правительства Свердловской области	25

7. Количественные характеристики входящих в состав законодательства Свердловской области нормативных правовых актов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, иных государственных органов Свердловской области	26
§ 3. Основные тенденции и оценки формирования и развития законодательства Свердловской области за 1994–2008 годы	43
1. Показатели (критерии) качества законодательства Свердловской области и факторы, влияющие на его уровень, используемые (анализируемые) в настоящем Докладе	43
2. Периодизация развития законодательства Свердловской области	46
3. Основные тенденции периода становления законодательства Свердловской области	47
4. Основные тенденции периода стабилизации законодательства Свердловской области	50
5. Основные направления развития законодательства Свердловской области в период его оптимизации	53
Глава 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	54
§ 1. Нормативные правовые акты, регулирующие правотворческую деятельность в Свердловской области ...	54
§ 2. Системность, полнота и согласованность нормативных правовых актов, регулирующих правотворческую деятельность в Свердловской области	57
§ 3. Оценка уровня нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в Свердловской области и предложения по его совершенствованию	61

Глава 3. СИСТЕМНОСТЬ, ПОЛНОТА И ВНУТРЕННЯЯ СОГЛАСОВАННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ..	63
§ 1. Система законодательства Свердловской области	63
1. Иерархическая система (структура) законодательства Свердловской области	63
2. Предметная (отраслевая) система (структура) законодательства Свердловской области	68
§ 2. Уровень системности, полноты и внутренней согласованности законодательства Свердловской области	82
1. Общая оценка уровня системности, полноты и внутренней согласованности законодательства Свердловской области	82
2. Анализ и оценка систематизации законодательства Свердловской области путем укрупнения и кодификации нормативных правовых актов	85
Глава 4. СОГЛАСОВАННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ	91
§ 1. Соответствие законодательства Свердловской области правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации (Свердловской области)	91
§ 2. Оценка обоснованности дублирования в нормативных правовых актах Свердловской области положений федерального законодательства	98
§ 3. Наличие в Свердловской области системы мер, направленных на выявление, учет, толкование и применение положений федерального законодательства, устанавливающих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации (системы правотвор- ческого мониторинга федерального законодательства) и их эффективность	100

Глава 5. ПЛАНИРОВАНИЕ И КООРДИНАЦИЯ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	105
§ 1. Нормативно-правовое обеспечение планирования и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области	105
§ 2. Планирование и координация законодательной деятельности Свердловской области	107
§ 3. Оценка планирования и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области и предложения по их совершенствованию	111
Глава 6. ПОДГОТОВКА ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	113
§ 1. Нормативно-правовое обеспечение подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области	113
§ 2. Подготовка проектов законов Свердловской области	117
§ 3. Оценка подготовки законопроектов и предложения по ее совершенствованию	120
Глава 7. ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРИНЯТЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	123
§ 1. Нормативно-правовое обеспечение экспертизы проектов нормативных правовых актов Свердловской области и принятых нормативных правовых актов Свердловской области	123
§ 2. Виды экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов Свердловской области	125
§ 3. Оценка уровня экспертизы проектов нормативных правовых актов Свердловской области, влияние экспертизы на качество законодательства и предложения по ее совершенствованию	130

Глава 8. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	138
§ 1. Нормативно-правовое обеспечение законодательного процесса в Свердловской области	138
§ 2. Продвижение законопроектов, законов Свердловской области по стадиям законодательного процесса	140
1. Состав стадий законодательного процесса	140
2. Стадия внесения законопроектов в Областную Думу в порядке законодательной инициативы и принятие их к рассмотрению Областной Думой	141
3. Стадия рассмотрения и принятия законопроектов (законов) Областной Думой	143
4. Стадия рассмотрения и одобрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой	144
5. Факультативная стадия повторного рассмотрения Областной Думой и Палатой Представителей законов, отклоненных Палатой Представителей	145
6. Стадия подписания Губернатором Свердловской области законов, принятых Законодательным Собранием, и официальное опубликование законов	145
7. Факультативная стадия повторного рассмотрения законов, отклоненных Губернатором Свердловской области	146
8. Стадия вступления в силу законов Свердловской области ...	147
§ 3. Оценка законодательного процесса в Свердловской области и предложения по его совершенствованию	160
Глава 9. ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ ЗАКОНОВ И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ДРУГИЕ ФОРМЫ ИНФОРМАЦИИ О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	162

§ 1. Формы и нормативно-правовое обеспечение информации о законодательстве Свердловской области	162
§ 2. Официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области	165
§ 3. Неофициальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области	170
§ 4. Оценка степени доступности информации о законодательстве Свердловской области и предложения по ее совершенствованию	173
Глава 10. ИЗМЕНЕНИЕ, ОТМЕНА И ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	176
§ 1. Нормативно-правовое обеспечение изменения, отмены и приостановления действия нормативных правовых актов Свердловской области	176
§ 2. Анализ практики изменения, отмены и приостановления действия нормативных правовых актов Свердловской области	177
§ 3. Оценка уровня правотворческой деятельности по изменению, отмене, приостановлению действия нормативных правовых актов Свердловской области и предложения по ее совершенствованию	181
Глава 11. ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	186
§ 1. Нормативно-правовое обеспечение технико-юридического уровня законодательства Свердловской области	186
§ 2. Анализ технико-юридического уровня законодательства Свердловской области	187

§ 3. Оценка технико-юридического уровня законодательства Свердловской области и предложения по его повышению	191
Глава 12. ВЛИЯНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ФАКТОРОВ НА КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	192
§ 1. Влияние судов на качество законодательства в Свердловской области	192
§ 2. Влияние прокуратуры на качество законодательства Свердловской области	196
§ 3. Влияние контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, и практики реализации законодательства Свердловской области на качество законодательства Свердловской области	199
1. Нормативно-правовое обеспечение контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области	199
2. Организационное обеспечение контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области	201
3. Анализ и оценка осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области	204
4. Влияние контроля за соблюдением и исполнением законов, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, на качество законодательства Свердловской области	209
5. Предложения по совершенствованию контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области	213

6. Влияние практики реализации законодательства Свердловской области на его качество	214
Глава 13. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	217
§ 1. Анализ научно-методического обеспечения качества законодательства Свердловской области	217
§ 2. Совершенствование научно-методического обеспечения качества законодательства Свердловской области	221
Глава 14. СОСТОЯНИЕ ОТРАСЛЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	225
§ 1. Законодательство о конституционном строе	225
§ 2. Законодательство об основах государственного управления	231
§ 3. Законодательство о семье	233
§ 4. Законодательство о жилище	234
§ 5. Законодательство о труде и занятости населения	236
§ 6. Законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании	236
§ 7. Законодательство о финансах	238
§ 8. Законодательство о хозяйственной деятельности	241
§ 9. Законодательство о природных ресурсах и охране окружающей природной среды	242
§ 10. Законодательство об информации и информатизации	244

§ 11. Законодательство об образовании, науке, культуре	244
§ 12. Законодательство о здравоохранении, физической культуре и спорте, туризме	245
§ 13. Законодательство о безопасности и охране правопорядка	247
§ 14. Законодательство о правосудии	248
§ 15. Законодательство о прокуратуре, органах юстиции, адвокатуры, нотариате	248
§ 16. Законодательство о международных отношениях, международное право	249
Глава 15. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ	250
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	254
ПРИЛОЖЕНИЯ	264
Приложение 1. Хронологический перечень первичных бессрочных законов Свердловской области, принятых в 1994–2008 годах и действующих на 31 декабря 2008 года	265
Приложение 2. Отрасли законодательства Свердловской области	293

Введение

Целью настоящего Доклада является системный анализ состояния законодательства Свердловской области в целом, оценка его качества и, в конечном счете, – совершенствование законодательства Свердловской области.

Основным объектом анализа в Докладе являются законодательство Свердловской области в целом и нормативные правовые акты Свердловской области, которые в соответствии с Уставом Свердловской области (статья 61) и Законом Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (статьи 11–17) составляют законодательство Свердловской области, в том числе:

1) законы Свердловской области, а именно Устав Свердловской области и иные законы Свердловской области, включая законы, принимаемые в форме кодексов Свердловской области (далее также – областные законы);

2) постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области, а именно постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области (далее также – постановления Областной Думы), постановления Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области (далее также – постановления Палаты Представителей), совместные постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области (далее также – совместные постановления палат Законодательного Собрания);

3) указы Губернатора Свердловской области;

4) постановления Правительства Свердловской области;

5) нормативные правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, а именно приказы руководителей областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (в отдельных случаях постановления исполнительных органов), распоряжения управляющих управленческими округами Свердловской области и приказы руководителей других территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области;

б) нормативные правовые акты иных государственных органов Свердловской области (государственных органов Свердловской области, не относящихся к числу органов государственной власти Свердловской области), а именно постановления Избирательной комиссии Свердловской области, распоряжения руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, а также нормативные правовые акты иных государственных органов Свердловской области, издаваемые в формах, установленных законами Свердловской области.

Главное внимание в Докладе уделяется анализу законов Свердловской области.

Иные нормативные правовые акты Свердловской области исследуются, в основном, при анализе законодательства Свердловской области в целом как системы.

**Глава 1. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ
В 1994–2008 ГОДАХ:
ОБЩАЯ ОЦЕНКА**

§ 1. Правовые основы законодательства Свердловской области

**1. Конституционные основы
законодательства Свердловской области**

Правовую основу законодательства Свердловской области и соответственно правотворчества Свердловской области (как и в целом регионального законодательства и регионального правотворчества) составляют нормативные правовые акты как федерального, так и регионального уровней.

Конституционные основы регионального законодательства, в том числе законодательства Свердловской области, заложены, прежде всего, в статье 5 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство». Статьи 72, 73 и 76 российской конституции устанавливают достаточно широкий круг вопросов, по которым могут приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также основы соотношения федерального и регионального законодательства.

Как следует из Конституции Российской Федерации, нормативно-правовая система Российской Федерации имеет три иерархических уровня:

- 1) федеральный (образуемый нормативными правовыми актами Российской Федерации, или, иными словами, федеральным законодательством);
- 2) региональный (образуемый нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, или, иными словами, региональным законодательством);

3) муниципальный (образуемый нормативными правовыми актами муниципальных образований).

Нормативные правовые акты перечисленных иерархических уровней различаются по своим юридическим характеристикам, юридической силе. Нормативные правовые акты каждого из уровней занимают свое место в нормативно-правовой системе и имеют между собой сложные иерархические связи.

Региональное законодательство в иерархической структуре нормативно-правовой системы Российской Федерации занимает промежуточное положение между федеральным законодательством и муниципальными нормативными правовыми актами.

2. Федеральные законодательные основы законодательства Свердловской области

В соответствии с Конституцией Российской Федерации правовые основы законодательства субъектов Российской Федерации установлены федеральными законами.

Ряд важнейших параметров регионального правотворчества устанавливается Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Этот закон, в частности, определяет:

основы статуса законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации как постоянно действующего высшего и единственного органа законодательной власти субъекта Российской Федерации (статья 4), его основные правотворческие полномочия с указанием вопросов, по которым принимаются законы, и вопросов, по которым принимаются постановления законодательного органа (статья 5);

основы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации (статьи 6–8);

систему и основы деятельности (в том числе правотворческой) исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их основные полномочия и требования к правовым актам высшего должностного лица и высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации (статьи 17–22);

детализированные положения о разграничении полномочий (в том числе правотворческих полномочий) между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации (глава IV.1, введенная Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ и включающая статьи 26.1–26.9);

общие положения об ответственности за нарушение законодательства субъекта Российской Федерации (статья 26) и обжаловании правовых актов субъекта Российской Федерации (статья 27).

3. Региональные законодательные основы законодательства Свердловской области

На региональном уровне правовые основы законодательства Свердловской области составляют прежде всего:

Устав Свердловской области, который как основной закон Свердловской области на основании Конституции Российской Федерации и федеральных законов определяет статус Свердловской области, устанавливает систему областных органов государственной власти, а также закрепляет иные положения, составляющие основу законодательства Свердловской области, в том числе в рамках специальной главы 7 «Законодательство Свердловской области», насчитывающей 13 статей (61–73);

Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», который на основании Конституции Российской Федерации, федеральных законов и Устава Свердловской области устанавливает общие положения о правовых актах и правотворчестве в Свердловской области, закрепляет систему законодательства Свердловской области, ре-

гулирует вопросы разграничения правотворческих полномочий государственных органов Свердловской области, определяет порядок подготовки, внесения, рассмотрения, принятия, опубликования, вступления в силу, действия, толкования, изменения, приостановления действия и признания утратившими силу нормативных правовых актов Свердловской области, а также общие требования к ненормативным правовым актам, принимаемым государственными органами Свердловской области.

Детализированный анализ и оценка указанных и иных нормативных правовых актов Свердловской области, устанавливающих правовой режим законодательства Свердловской области, приводится в главе 2 настоящего Доклада, посвященной анализу уровня нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности Свердловской области.

§ 2. Основные количественные характеристики законодательства Свердловской области за 1994–2008 годы

1. Виды законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области, выделяемые в настоящем Докладе для отражения количественных и иных характеристик законодательства Свердловской области

Количественные и иные характеристики законодательства и правотворческой деятельности Свердловской области в настоящем Докладе отражаются как в отношении всех нормативных правовых актов, составляющих законодательство Свердловской области, так и в отношении их отдельных видов. При этом выделяются виды нормативных правовых актов Свердловской области в зависимости: 1) от места нормативного правового акта в иерархической системе (структуре) законодательства Свердловской области, определяемого органом (субъектом) правотворчества, принявшим (издавшим) нормативный правовой акт, его формой и юридической силой; 2) от характера нормативного правового акта, определяемого особенностями содержащихся в нем положений.

В зависимости от места в иерархической структуре законодательства Свердловской области составляющие его нормативные правовые акты подразделяются на:

1) законы Свердловской области, в том числе Устав Свердловской области, иные законы Свердловской области, включая законы, принимаемые в форме кодексов Свердловской области;

2) нормативные постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области, в том числе постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, постановления палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, совместные постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области;

3) нормативные указы Губернатора Свердловской области;

4) нормативные постановления Правительства Свердловской области;

5) нормативные правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, в том числе приказы руководителей областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, распоряжения управляющих управленческими округами Свердловской области и приказы руководителей других территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области;

6) нормативные правовые акты иных государственных органов Свердловской области (государственных органов Свердловской области, не относящихся к числу органов государственной власти Свердловской области), в том числе постановления Избирательной комиссии Свердловской области, распоряжения руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, а также нормативные правовые акты иных государственных органов Свердловской области, издаваемые в формах, установленных законами Свердловской области.

В зависимости от характера законов Свердловской области последние подразделяются на:

- 1) первичные законы, в том числе:
 - а) бессрочные законы;
 - б) срочные законы;
 - в) оперативные законы;
- 2) вторичные законы, в том числе:
 - а) законы о введении в действие, изменении и (или) отмене законов;
 - б) законы о приостановлении, возобновлении или продлении действия законов.

Первичные законы – законы, имеющие самостоятельное значение, то есть не направленные на введение в действие, изменение и отмену либо приостановление, возобновление или продление действия ранее принятых законов, а равно законы, содержащие наряду с самостоятельными положениями также положения о введении в действие, изменении и отмене либо приостановлении, возобновлении или продлении действия ранее принятых законов.

Вторичные законы – законы, не имеющие самостоятельного значения, то есть законы, направленные только на введение в действие, изменение и отмену либо приостановление, возобновление или продление действия ранее принятых законов.

Бессрочные законы – первичные законы с неопределенным сроком действия (не относящиеся к оперативным законам). Бессрочными являются, например: Закон Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области»; Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 10-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области».

Срочные законы – первичные законы с определенным сроком действия, в том числе законы, принимаемые периодически на определенный промежуток времени (в частности законы о бюджете, об исполнении бюджета, о целевых программах). Срочными являются, например: Закон Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 119-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и плановый период 2010–2011 годов»; Закон Свердловской области от 12 июля 2008

года № 490-ОЗ «Об исполнении областного бюджета за 2007 год»; Закон Свердловской области от 12 июля 2007 года № 66-ОЗ «Об областной государственной целевой программе “Спасение жизни людей и защита их здоровья при чрезвычайных ситуациях на территории Свердловской области” на 2008–2010 годы».

Оперативные законы – первичные законы, направленные на утверждение заключения и расторжения договоров (соглашений), создание (образование), реорганизацию (преобразование), ликвидацию (упразднение) чего-либо, решение разовых и других подобных вопросов. Оперативными являются, например: Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 194-ОЗ «Об образовании сельского населенного пункта с предполагаемым наименованием деревня Мостовка, расположенного в административных границах города Верхняя Пышма»; Закон Свердловской области от 22 ноября 2004 года № 178-ОЗ «Об упразднении деревни Поджуково, расположенной на территории Богдановичского района»; Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 228-ОЗ «Об установлении границ Нижнесергинского муниципального образования и наделении его статусом муниципального района»; Закон Свердловской области от 13 июня 2006 года № 28-ОЗ «Об утверждении заключения соглашения между Правительством Свердловской области (Российская Федерация) и Правительством Азербайджанской Республики о торговом, экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве».

Законы о введении в действие, изменении и (или) отмене законов – вторичные законы, направленные на введение в действие принятых законов, внесение изменений и дополнений в ранее принятые законы и (или) признание утратившими силу действующих законов, а равно отмену принятых законов, не вступивших в силу. Законами о введении в действие, изменении и (или) отмене законов являются например: Закон Свердловской области от 21 декабря 2001 года № 68-ОЗ «О введении в действие законов Свердловской области “О внесении изменений в главу 3 Устава Свердловской области” и “О внесении изменений в главу 2 Устава Свердловской области”»; Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года

№ 102-ОЗ «О внесении изменений в Избирательный кодекс Свердловской области»; Закон Свердловской области от 12 июля 2007 года № 82-ОЗ «О признании утратившим силу Закона Свердловской области “О государственных нуждах Свердловской области”».

Законы о приостановлении, возобновлении или продлении действия законов – вторичные законы, направленные на приостановление, возобновление или продление действия ранее принятых законов или их отдельных положений (с наличием положений об изменении и отмене законов или без таковых). Закон Свердловской области от 12 октября 2004 года № 133-ОЗ «О приостановлении действия Областного закона “О референдуме в Свердловской области”»; Закон Свердловской области от 27 мая 2004 года № 4-ОЗ «О приостановлении действия отдельных положений Областного закона “О предоставлении жилища в Свердловской области”»; Закон Свердловской области от 30 декабря 1999 года № 42-ОЗ «О продлении действия отдельных статей Областного закона “О бюджете территориального дорожного фонда Свердловской области на 1999 год”».

Аналогичным образом по своему характеру подразделяются нормативные правовые акты палат Законодательного Собрания Свердловской области, Губернатора Свердловской области, Правительства Свердловской области, других государственных органов Свердловской области с учетом особенностей указанных нормативных правовых актов. Так, из их числа не выделяются оперативные нормативные правовые акты, поскольку они охватываются понятием ненормативных правовых актов.

2. Сводные количественные характеристики законодательства Свердловской области

Сводные количественные характеристики законодательства Свердловской области приведены в таблице 1.1 (таблицы 1.1–1.11, отражающие количественные характеристики законодательства Свердловской области приведены в конце настоящего параграфа).

Общее количество нормативных правовых актов Свердловской области, составляющих законодательство Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг. (то есть за все время формирования и развития законодательства Свердловской области), составило около 6500, из них около 4000 (почти 60%) являются первичными нормативными актами, из которых на 31 декабря 2008 г. сохраняют свою силу около 1500, что составляет почти 25% от всех нормативных правовых актов Свердловской области, принятых за 1994–2008 гг. Приведенные данные свидетельствуют о значительной интенсивности правотворческой деятельности в Свердловской области (в среднем в год принималось около 400 нормативных правовых актов). При этом пик интенсивности пришелся на 2005–2008 гг., когда принималось в среднем 700–800 нормативных правовых актов в год.

За 1994–2008 гг. наибольшее количество нормативных правовых актов приняло Правительство Свердловской области – около 3000 нормативных постановлений, что составило половину от всех нормативных правовых актов Свердловской области и примерно в два раза превысило количество принятых законов Свердловской области.

Соотношение количества нормативных правовых актов Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг., по видам показано на диаграмме 1.1, приведенной в конце настоящего параграфа.

3. Количественные характеристики законов Свердловской области

Количественные характеристики законов Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг. (общие и по видам законов) приведены в таблице 1.2.

Общее количество законов Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг., составило 1379 из них 577 (41,84%) являются первичными, из которых в свою очередь только 265 (19,22%) законов относятся к бессрочным законам. Именно эти первичные бессрочные законы образуют основной стабильный массив законодательства Свердловской области, который прежде всего и отражает количественные характеристики законов Свердловской области. Показательно, что

на 31 декабря 2008 г. сохранил свою силу только 131 первичный бессрочный закон – около 10% от всех принятых за 1994–2008 гг. законов Свердловской области. Этот 131 закон и составляет основной наличный (действующий) массив законов Свердловской области (образно говоря, «сухой законодательный остаток»). Хронологический перечень первичных бессрочных законов по состоянию на 31 декабря 2008 г. приведен в приложении 1 к настоящему Докладу. Те же законы в составе отраслей законодательства Свердловской области приведены в приложении 2 к настоящему Докладу.

Пик интенсивности законодательной деятельности Свердловской области (если брать во внимание только количественные параметры) приходится на 2004 г., когда был принят 241 закон (17,48% от всех законов, принятых за эти годы). Однако с учетом видовых характеристик законов 2004 г. нельзя назвать пиковым, так как более половины (50,6%) принятых за рассматриваемый год законов являются оперативными, а 89 (36,9%) вторичными, то есть законами, не входящими в ядро нормативного законодательного массива.

Если брать во внимание характер (значимость) принимаемых законов, то по интенсивности законодательной деятельности приоритет принадлежит 1997 г., когда из 80 принятых законов 51 (64%) являлись первичными законами, из которых 45 (56%) относятся к бессрочным, причем 20 из них действуют и по настоящее время (на 31 декабря 2008 г.). Такие количественные показатели свидетельствуют о том, что именно на 1997 г. пришелся пик интенсивности первоначального формирования массива законодательства Свердловской области.

Начиная примерно с 2000 г., доля вторичных законов чаще всего превышает долю первичных законов. Это объясняется тем, что с 2000 г. началась инициированная федеральным центром кампания по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством, повлекшая необходимость внесения в областные законы многочисленных изменений.

Отдельные количественные характеристики принятых в 1994–2008 гг. законов Свердловской области показаны на диаграммах 1.2–1.4, приведенных в конце настоящего параграфа.

4. Количественные характеристики нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области

Количественные характеристики нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг. (общие и по видам нормативных постановлений) приведены в таблицах 1.3–1.5.

Общее количество нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг., составило 188, из них первичных нормативных постановлений 130 (почти 70%), из которых на 31 декабря 2008 г. действует 79.

Относительно небольшое количество нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области объясняется тем, что посредством нормативных постановлений палаты решают в основном внутриорганизационные вопросы. Как внешний правотворческий орган Законодательное Собрание действует через законы.

Из двух палат по количеству принятых в 1994–2008 гг. нормативных правовых актов впереди Областная Дума Законодательного Собрания Свердловской области. В эти годы она приняла 116 нормативных постановлений, из которых 85 (76%) являются первичными, причем 46 (40%) из них действуют по настоящее время (на 31 декабря 2008 г.).

Палата Представителей Законодательного Собрания Свердловской области в 1996–2008 гг. приняла 37 нормативных постановлений, из которых 27 (73%) относятся к первичным, а 15 из них (40%) и сейчас (на 31 декабря 2008 г.) сохраняют силу.

Количество совместных нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области, принятых в 1996–2008 гг., равняется 35.

Из них к первичным относятся 18 (51%), причем все они действуют и поныне (на 31 декабря 2008 г.).

5. Количественные характеристики нормативных указов Губернатора Свердловской области

Количественные характеристики нормативных указов Губернатора Свердловской области, принятых в 1995–2008 гг. (общие и по видам нормативных указов), приведены в таблице 1.6.

Общее количество нормативных указов Губернатора Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг., составило 804, из них 458 являются первичными (57%), в свою очередь из которых 281 (35%) сохраняют силу по настоящее время (на 31 декабря 2008 г.).

Нормативные указы Губернатора Свердловской области составляют незначительную долю от всех указов, принятых Губернатором Свердловской области, – 7% от 11971 указа.

6. Количественные характеристики нормативных постановлений Правительства Свердловской области

Общее количество нормативных постановлений Правительства Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг., составило около 3000, из которых около 1800 (60%) – первичные нормативные постановления, в том числе около 700 (24%) действующие на 31 декабря 2008 г.

Указанные данные говорят о том, что на Правительство Свердловской области приходится основная нагрузка по подзаконному правовому регулированию социально-экономических отношений, относящихся к полномочиям исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

В 1994–2008 гг. Правительство Свердловской области принимало в среднем 200 нормативных постановлений (120 первичных).

Таблица 1.7 свидетельствует о двух пиках правотворческой деятельности Правительства Свердловской области (исходя из общего количества нормативных постановлений с учетом доли первичных из них). Первый пик приходится на 1997 г., а второй – на 2007 г.

**7. Количественные характеристики
входящих в состав законодательства Свердловской области
нормативных правовых актов
областных и территориальных исполнительных органов
государственной власти Свердловской области,
иных государственных органов Свердловской области**

Количественные характеристики входящих в состав законодательства Свердловской области нормативных правовых актов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, иных государственных органов Свердловской области, принятых в 2005–2008 гг., приводятся в таблицах 1.8–1.11.

Особенностью названных нормативных правовых актов Свердловской области является то, что они включены в состав законодательства Свердловской области с 2005 г. (этим и объясняется период охвата этих актов) и характеризуются недостаточной обозримостью, которая обусловлена многочисленностью и невысоким статусом органов власти и иных государственных органов, которые вправе принимать рассматриваемые нормативные правовые акты (подробнее об этих актах как составной части законодательства Свердловской области говорится в § 1 главы 3 настоящего Доклада, посвященном анализу иерархической системы законодательства Свердловской области).

Изложенными обстоятельствами объясняется тот факт, что из нескольких десятков областных и территориальных исполнительных органов государственной власти, иных органов в таблицах представлены только четыре органа. Остальные органы либо не издают нормативные правовые акты, либо информации о них пока нет, тем более что вопреки указанию закона эти нормативные правовые акты официально практически не публикуются. Чтобы отразить факт

опубликования (неопубликования) этих актов в таблицах 1.8–1.11 предусмотрен специальный столбец. В связи с этим представленные в настоящем Докладе данные о количестве нормативных правовых актов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, иных государственных органов Свердловской области являются не окончательными.

Из представленных государственных органов интенсивностью правотворческой деятельности выделяются Министерство здравоохранения Свердловской области (235 нормативных правовых актов, принятых в 2005–2008 гг.) и Региональная энергетическая комиссия (704 нормативных правовых акта, принятых в 2005–2008 гг.).

Таблица 1.1

Количество нормативных правовых актов Свердловской области, составляющих законодательство Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам нормативных правовых актов)

Год (период)	Все нормативные правовые акты Свердловской области					Нормативные правовые акты высших органов государственной власти Свердловской области												Нормативные правовые акты иных государственных органов СО		
						Законы Свердловской области			Нормативные постановления палат Законодат. Собрания СО			Нормативные указы Губернатора СО			Нормативные постановления Правительства СО					
	Общее количество	Первичные				Всего	Первичные законы		Всего	Первичные постановления		Всего	Первичные указы		Всего	Первичные постановления		Всего	Первичные НПА	
		Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)			Количество	В % ко всем законам (стлб. 7)		Количество	В % ко всем нормат. постановлениям (стлб. 10)		Количество	В % ко всем нормат. указам (стлб. 13)		Количество	В % ко всем нормат. Постановлениям (стлб. 16)		Количество	В % ко всем нормат. правовым актам (стлб. 19)
Количество	В % ко всем НПА (стлб. 2)	Количество	В % ко всем НПА (стлб. 2)	Количество	В % ко всем нормат. постановлениям (стлб. 10)	Количество			В % ко всем нормат. указам (стлб. 13)			Количество			В % ко всем нормат. Постановлениям (стлб. 16)			Количество		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21
1994	38	36	94,74%	8	21,05%	16	15	93,75%	2	2	100,00%	X	X	X	20	19	95,00%	X	X	X
1995	98	79	80,61%	17	17,35%	40	32	80,00%	2	1	50,00%	31	29	93,55%	25	17	68,00%	X	X	X
1996	332	285	85,84%	58	17,47%	59	42	71,19%	10	9	90,00%	91	76	83,52%	172	154	89,53%	X	X	X
1997	329	260	79,03%	89	27,05%	80	51	63,75%	4	4	100,00%	53	42	79,25%	192	163	84,90%	X	X	X
1998	324	229	70,37%	70	21,60%	52	28	53,85%	4	4	100,00%	78	44	56,41%	190	153	80,53%	X	X	X
1999	282	181	64,18%	58	20,57%	51	23	45,10%	5	4	80,00%	51	32	62,75%	175	132	75,43%	X	X	X
2000	314	178	56,69%	55	17,52%	54	28	51,85%	23	17	73,91%	77	28	36,36%	160	106	66,25%	X	X	X
2001	376	176	46,81%	53	14,10%	98	22	22,45%	8	3	37,50%	62	26	41,94%	208	125	60,10%	X	X	X
2002	369	158	42,82%	45	12,20%	71	27	38,03%	19	16	84,21%	63	22	34,92%	216	93	43,06%	X	X	X
2003	304	147	48,36%	41	13,49%	62	24	38,71%	10	5	50,00%	44	19	43,18%	188	99	52,66%	X	X	X
2004	546	292	53,48%	84	15,38%	241	149	61,83%	25	22	88,00%	42	21	50,00%	238	100	42,02%	X	X	X
2005	747	423	56,50%	162	21,69%	125	39	31,20%	16	11	68,75%	40	18	45,00%	261	130	49,81%	305	225	73,77%
2006	707	417	58,98%	167	23,62%	102	32	31,37%	16	9	56,25%	54	30	55,56%	287	137	47,74%	248	209	84,27%
2007	807	421	52,17%	252	31,23%	175	41	23,43%	26	17	65,38%	60	29	48,33%	349	183	52,44%	197	151	76,65%
2008	820	453	55,24%	391	47,68%	153	24	15,69%	17	6	35,29%	58	42	72,41%	338	209	61,83%	254	172	67,72%
1994–2008	6393	3735	58,42%	1550	24,25%	1379	577	41,84%	187	130	69,52%	804	458	56,97%	3019	1820	60,28%	1004	757	75,40%

Таблица 1.2

Количество законов Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам законов)

Год (период)	Все законы		Первичные законы										Вторичные законы					
			Всего		Бессрочные законы				Срочные законы		Оперативные законы		Всего		Законы о введении в действие, изменении и (или) отмене законов		Законы о приостановлении и продлении действия законов	
	Количество	В % к колл. за 1994–2008 гг. (стлб. 2, посл. стр.)	Количество	В % ко всем законам (стлб. 2)	Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)		Количество	В % ко всем законам (стлб. 2)	Количество	В % ко всем законам (стлб. 2)	Количество	В % ко всем законам (стлб. 2)	Количество	В % ко всем законам (стлб. 2)	Количество	В % ко всем законам (стлб. 2)
					Кол-во	В % ко всем законам (стлб. 2)	Кол-во	В % ко всем законам (стлб. 2)										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19
1994	16	1,16%	15	93,75%	12	75,00%	3	18,75%	3	18,75%	0	0,00%	1	6,25%	1	6,25%	0	0,00%
1995	40	2,90%	32	80,00%	27	67,50%	6	15,00%	4	10,00%	1	2,50%	8	20,00%	8	20,00%	0	0,00%
1996	59	4,28%	42	71,19%	34	57,63%	5	8,47%	4	6,78%	4	6,78%	17	28,81%	17	28,81%	0	0,00%
1997	80	5,80%	51	63,75%	45	56,25%	20	25,00%	3	3,75%	3	3,75%	29	36,25%	29	36,25%	0	0,00%
1998	52	3,77%	28	53,85%	15	28,85%	1	1,92%	7	13,46%	6	11,54%	24	46,15%	24	46,15%	0	0,00%
1999	51	3,70%	23	45,10%	12	23,53%	4	7,84%	4	7,84%	7	13,73%	28	54,90%	26	50,98%	2	3,92%
2000	54	3,92%	28	51,85%	11	20,37%	0	0,00%	13	24,07%	4	7,41%	26	48,15%	26	48,15%	0	0,00%
2001	98	7,11%	22	22,45%	7	7,14%	4	4,08%	10	10,20%	5	5,10%	76	77,55%	73	74,49%	3	3,06%
2002	71	5,15%	27	38,03%	5	7,04%	3	4,23%	18	25,35%	4	5,63%	44	61,97%	41	57,75%	3	4,23%
2003	62	4,50%	24	38,71%	8	12,90%	5	8,06%	12	19,35%	4	6,45%	38	61,29%	36	58,06%	2	3,23%
2004	241	17,48%	149	61,83%	16	6,64%	12	4,98%	11	4,56%	122	50,62%	92	38,17%	89	36,93%	3	1,24%
2005	125	9,06%	39	31,20%	23	18,40%	23	18,40%	16	12,80%	0	0,00%	86	68,80%	86	68,80%	0	0,00%
2006	102	7,40%	32	31,37%	15	14,71%	11	10,78%	14	13,73%	3	2,94%	70	68,63%	69	67,65%	1	0,98%
2007	175	12,69%	41	23,43%	22	12,57%	21	12,00%	13	7,43%	6	3,43%	134	76,57%	133	76,00%	1	0,57%
2008	153	11,09%	24	15,69%	13	8,50%	13	8,50%	5	3,27%	6	3,92%	129	84,31%	129	84,31%	0	0,00%
1994–2008	1379	100,00%	577	41,84%	265	19,22%	131	9,50%	137	9,93%	175	12,69%	802	58,16%	787	57,07%	15	1,09%

Таблица 1.3

**Количество нормативных постановлений Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам нормативных постановлений)**

Год (период)	Все нормативные постановления		Первичные нормативные постановления				Вторичные нормативные постановления	
	Количество	В процентах к количеству за 1994–2008 гг. (стлб 2, посл. стр.)	Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)		Количество	В процентах ко всем нормативным постановлениям (стлб. 2)
			Количество	В процентах ко всем нормативным постановлениям (стлб. 2)	Количество	В процентах ко всем нормативным постановлениям (стлб. 2)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1994	2	1,72%	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
1995	2	1,72%	1	50,00%	0	0,00%	1	50,00%
1996	7	6,03%	6	85,71%	4	57,14%	1	14,29%
1997	3	2,59%	3	100,00%	2	66,67%	0	0,00%
1998	4	3,45%	4	100,00%	2	50,00%	0	0,00%
1999	3	2,59%	2	66,67%	0	0,00%	1	33,33%
2000	15	12,93%	12	80,00%	6	40,00%	3	20,00%
2001	5	4,31%	2	40,00%	2	40,00%	3	60,00%
2002	15	12,93%	14	93,33%	4	26,67%	1	6,67%
2003	5	4,31%	4	80,00%	2	40,00%	1	20,00%
2004	13	11,21%	11	84,62%	4	30,77%	2	15,38%
2005	6	5,17%	2	33,33%	1	16,67%	4	66,67%
2006	6	5,17%	3	50,00%	2	33,33%	3	50,00%
2007	18	15,52%	15	83,33%	13	72,22%	3	16,67%
2008	12	10,34%	4	33,33%	4	33,33%	8	66,67%
1994–2008	116	100,00%	85	73,28%	46	39,66%	31	26,72%

Таблица 1.4

**Количество нормативных постановлений Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам нормативных постановлений)**

Год (период)	Все нормативные постановления		Первичные нормативные постановления				Вторичные нормативные постановления	
	Количество	В процентах к количеству за 1994–2008 гг. (стлб. 2, посл. стр.)	Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)		Количество	В процентах ко всем нормат. постановлениям (стлб. 2)
			Количество	В процентах ко всем нормат. постановлениям (стлб. 2)	Количество	В процентах ко всем нормат. постановлениям (стлб. 2)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1994	X	X	X	X	0	X	0	X
1995	X	X	X	X	0	X	0	X
1996	3	8,11%	3	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
1997	0	0,00%	0	–	0	–	0	–
1998	0	0,00%	0	–	0	–	0	–
1999	1	2,70%	1	100,00%	1	100,00%	0	0,00%
2000	8	21,62%	5	62,50%	1	12,50%	3	37,50%
2001	1	2,70%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
2002	3	8,11%	2	66,67%	0	0,00%	1	33,33%
2003	3	8,11%	0	0,00%	0	0,00%	3	100,00%
2004	10	27,03%	10	100,00%	9	90,00%	0	0,00%
2005	0	0,00%	0	–	0	–	0	–
2006	5	13,51%	4	80,00%	2	40,00%	1	20,00%
2007	2	5,41%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
2008	1	2,70%	1	100,00%	1	100,00%	0	0,00%
1994–2008	37	100,00%	27	72,97%	15	40,54%	10	27,10%

Таблица 1.5

**Количество совместных нормативных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам совместных нормативных постановлений палат)**

Год (период)	Все совместные нормативные постановления		Первичные совместные нормативные постановления				Вторичные совместные нормативные постановления	
	Количество	В процентах к количеству за 1994–2008 гг. (стлб. 2, посл. стр.)	Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)		Количество	В процентах ко всем совместным нормативным постановлениям (стлб. 2)
			Количество	В процентах ко всем совместным нормативным постановлениям (стлб. 2)	Количество	В процентах ко всем совместным нормативным постановлениям (стлб. 2)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1994	X	X	X	X	X	X	X	X
1995	X	X	X	X	X	X	X	X
1996	0	0,00%	0	–	0	–	0	–
1997	1	2,86%	1	100,00%	1	100,00%	0	0,00%
1998	0	0,00%	0	–	0	–	0	–
1999	1	2,86%	1	100,00%	1	100,00%	0	0,00%
2000	0	0,00%	0	–	0	–	0	–
2001	2	5,71%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
2002	1	2,86%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
2003	2	5,71%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
2004	2	5,71%	1	50,00%	1	50,00%	1	50,00%
2005	10	28,57%	9	90,00%	9	90,00%	1	10,00%
2006	5	14,29%	2	40,00%	2	40,00%	3	60,00%
2007	7	20,00%	1	14,29%	1	14,29%	6	85,71%
2008	4	11,43%	1	25,00%	1	25,00%	3	75,00%
1994–2008	35	100,00%	18	51,43%	18	51,43%	17	48,57%

**Количество нормативных указов Губернатора Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам нормативных указов)**

Год (период)	Все нормативные указы		Первичные нормативные указы				Вторичные нормативные указы	
	Количество	В процентах к количеству за 1994 – 2008 гг. (стлб. 2, посл. стр.)	Всего		Действующие (на 31 дек. 2008 г.)		Количество	В процентах ко всем норматив- ным указам (стлб. 2)
			Количество	В процентах ко всем норматив- ным указам (стлб. 2)	Количество	В процентах ко всем норматив- ным указам (стлб. 2)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1994	X	X	X	X	X	X	X	X
1995	31	3,86%	29	93,55%	8	25,81%	2	6,45%
1996	91	11,32%	76	83,52%	20	21,98%	15	16,48%
1997	53	6,59%	42	79,25%	28	52,83%	11	20,75%
1998	78	9,70%	44	56,41%	30	38,46%	34	43,59%
1999	51	6,34%	32	62,75%	17	33,33%	19	37,25%
2000	77	9,58%	28	36,36%	23	29,87%	49	63,64%
2001	62	7,71%	26	41,94%	24	38,71%	36	58,06%
2002	63	7,84%	22	34,92%	19	30,16%	41	65,08%
2003	44	5,47%	19	43,18%	15	34,09%	25	56,82%
2004	42	5,22%	21	50,00%	23	54,76%	21	50,00%
2005	40	4,98%	18	45,00%	11	27,50%	22	55,00%
2006	54	6,72%	30	55,56%	22	40,74%	24	44,44%
2007	60	7,46%	29	48,33%	17	28,33%	31	51,67%
2008	58	7,21%	42	72,41%	24	41,38%	16	27,59%
1994–2008	804	100,00%	458	56,97%	281	34,95%	346	43,03%

Таблица 1.7

**Количество нормативных постановлений Правительства Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг. (общее и по видам нормативных постановлений)**

Год (период)	Все нормативные постановления		Первичные нормативные постановления				Вторичные нормативные постановления	
			Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)			
	Количество	В процентах к количеству за 1994–2008 гг. (стлб. 2, посл. стр.)	Количество	В процентах ко всем нормативным постановлениям (стлб. 2)	Количество	В процентах ко всем нормативным постановлениям (стлб. 2)	Количество	В процентах ко всем нормативным постановлениям (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1994	20	0,66%	19	95,00%	5	25,00%	1	5,00%
1995	25	0,83%	17	68,00%	3	12,00%	8	32,00%
1996	172	5,70%	154	89,53%	29	16,86%	18	10,47%
1997	192	6,36%	163	84,90%	38	19,79%	29	15,10%
1998	190	6,29%	153	80,53%	37	19,47%	37	19,47%
1999	175	5,80%	132	75,43%	35	20,00%	43	24,57%
2000	160	5,30%	106	66,25%	25	15,63%	54	33,75%
2001	208	6,89%	125	60,10%	22	10,58%	83	39,90%
2002	216	7,15%	93	43,06%	19	8,80%	123	56,94%
2003	188	6,23%	99	52,66%	18	9,57%	89	47,34%
2004	238	7,88%	100	42,02%	35	14,71%	138	57,98%
2005	261	8,65%	130	49,81%	66	25,29%	131	50,19%
2006	287	9,51%	137	47,74%	65	22,65%	150	52,26%
2007	349	11,56%	183	52,44%	118	33,81%	166	47,56%
2008	338	11,20%	209	61,83%	205	60,65%	129	38,17%
1994–2008	3019	100,00%	1820	60,28%	720	23,85%	1199	39,72%

**Количество нормативных приказов министра здравоохранения Свердловской области,
принятых в 2005–2008 гг., и сведения об их официальном опубликовании
(общее и по видам нормативных приказов)**

Год (период)	Все нормативные приказы			Первичные нормативные приказы			Вторичные нормативные приказы	
	Общее количество	Из них официально опубликовано		Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)	Количество	Из них официально опубликовано
		Количество	В процентах к общему количеству (стлб. 2)	Количество	Из них официально опубликовано			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	43	0	0,00%	22	0	17	21	0
2006	36	0	0,00%	22	0	18	14	0
2007	45	0	0,00%	29	0	25	16	0
2008	111	0	0,00%	47	0	47	64	0
2005–2008	235	0	0,00%	120	0	107	115	0

Таблица 1.9

**Количество нормативных приказов министра общего и профессионального образования Свердловской области,
принятых в 2005–2008 гг., и сведения об их официальном опубликовании
(общее и по видам нормативных приказов)**

Год (период)	Все нормативные приказы			Первичные нормативные приказы			Вторичные нормативные приказы	
	Общее количество	Из них официально опубликовано		Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)	Количество	Из них официально опубликовано
		Количество	В процентах к общему количеству (стлб. 2)	Количество	Из них официально опубликовано			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	1	0	0,00%	1	0	1	0	0
2006	6	0	0,00%	5	0	5	1	0
2007	1	0	0,00%	1	0	1	0	0
2008	3	0	0,00%	3	0	3	0	0
2005–2008	11	0	0,00%	10	0	10	1	0

Таблица 1.10

**Количество нормативных постановлений Региональной энергетической комиссии Свердловской области,
принятых в 2005–2008 гг., и сведения об их официальном опубликовании
(общее и по видам нормативных постановлений)**

Год (период)	Все нормативные постановления			Первичные нормативные постановления			Вторичные нормативные постановления	
	Общее количество	Из них официально		Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)	Количество	Из них официально опубликовано
		Количество	В процентах к общему количеству (стлб. 2)	Количество	Из них официально опубликовано			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	251	251	100,00%	195	195	27	56	56
2006	192	192	100,00%	169	169	37	23	23
2007	136	136	100,00%	106	106	46	30	30
2008	125	125	100,00%	111	111	82	14	14
2005–2008	704	704	100,00%	581	581	192	123	123

Таблица 1.11

**Количество нормативных постановлений Избирательной комиссии Свердловской области,
принятых в 2005–2008 гг., и сведения об их официальном опубликовании
(общее и по видам нормативных постановлений)**

Год (период)	Все нормативные постановления			Первичные нормативные постановления			Вторичные нормативные постановления	
	Общее количество	Из них официально опубликовано		Всего		Действующие (на 31 декабря 2008 г.)	Количество	Из них официально опубликовано
		Количество	В процентах к общему количеству (стлб. 2)	Количество	Из них официально опубликовано			
1	2	3	4	5	6	7	8	9
2005	10	0	0,00%	7	0	7	3	0
2006	14	0	0,00%	13	0	3	1	0
2007	15	0	0,00%	15	0	9	0	0
2008	15	0	0,00%	11	0	11	4	0
2005–2008	54	0	0,00%	46	0	30	8	0

Диаграмма 1.1
Соотношение количества нормативных правовых актов
Свердловской области,
составляющих законодательство Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг. по видам нормативных правовых актов в процентах

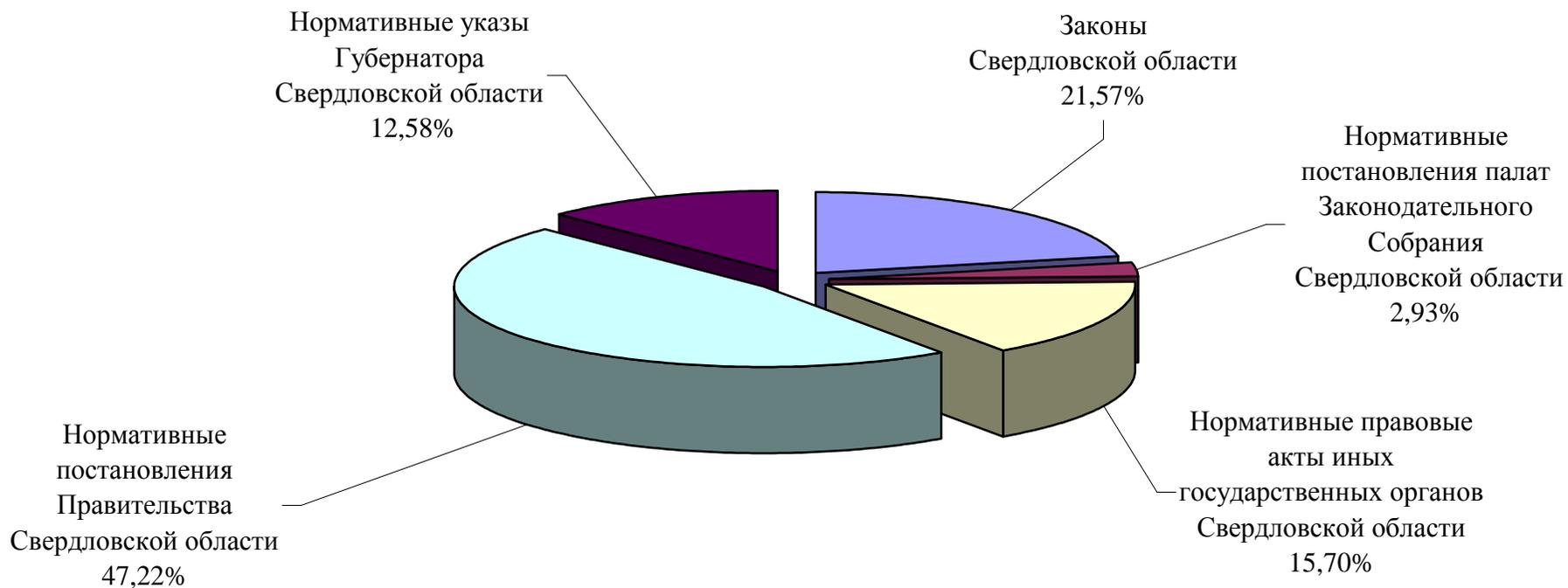


Диаграмма 1.2
Соотношение количества первичных (по видам)
и вторичных (по видам) законов Свердловской области,
принятых в 1994–2008 гг.

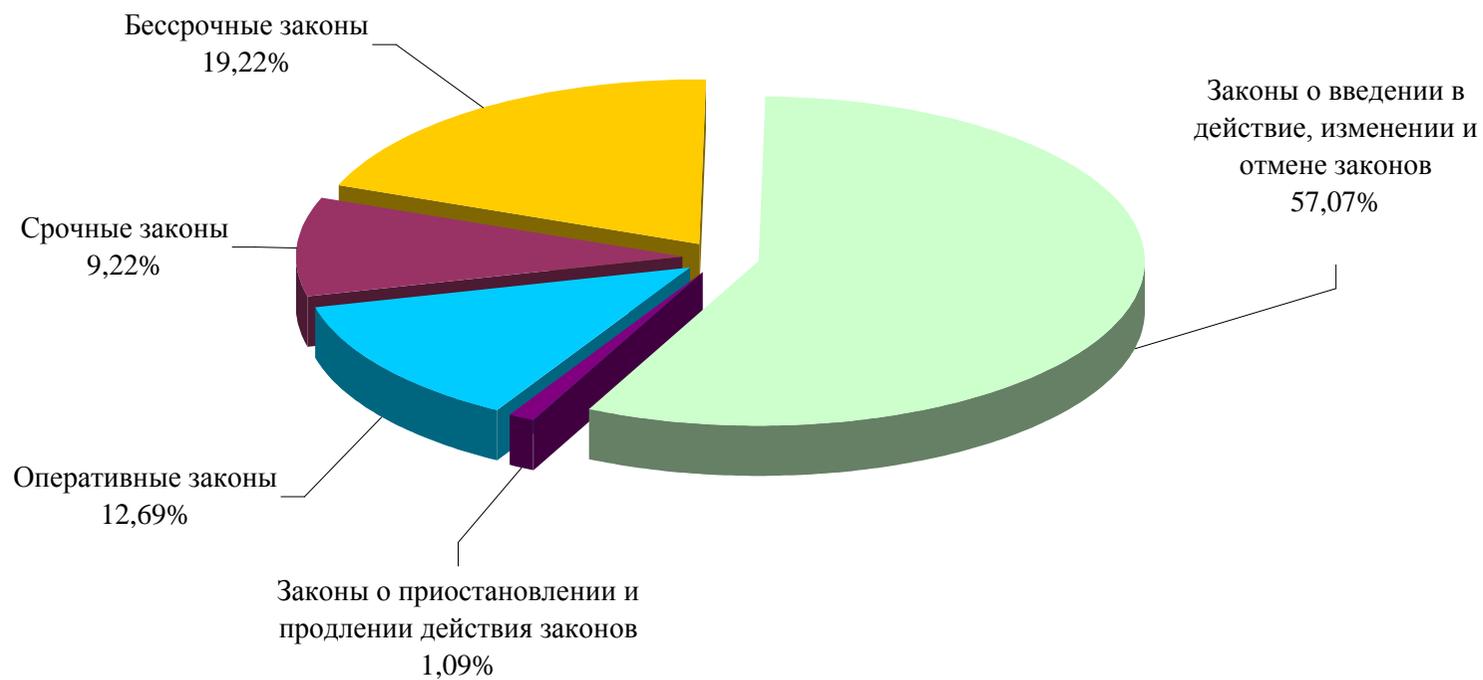


Диаграмма 1.3
Соотношение количества первичных и вторичных законов Свердловской области,
принятых с 1994 по 2008 гг.
(динамика по годам)

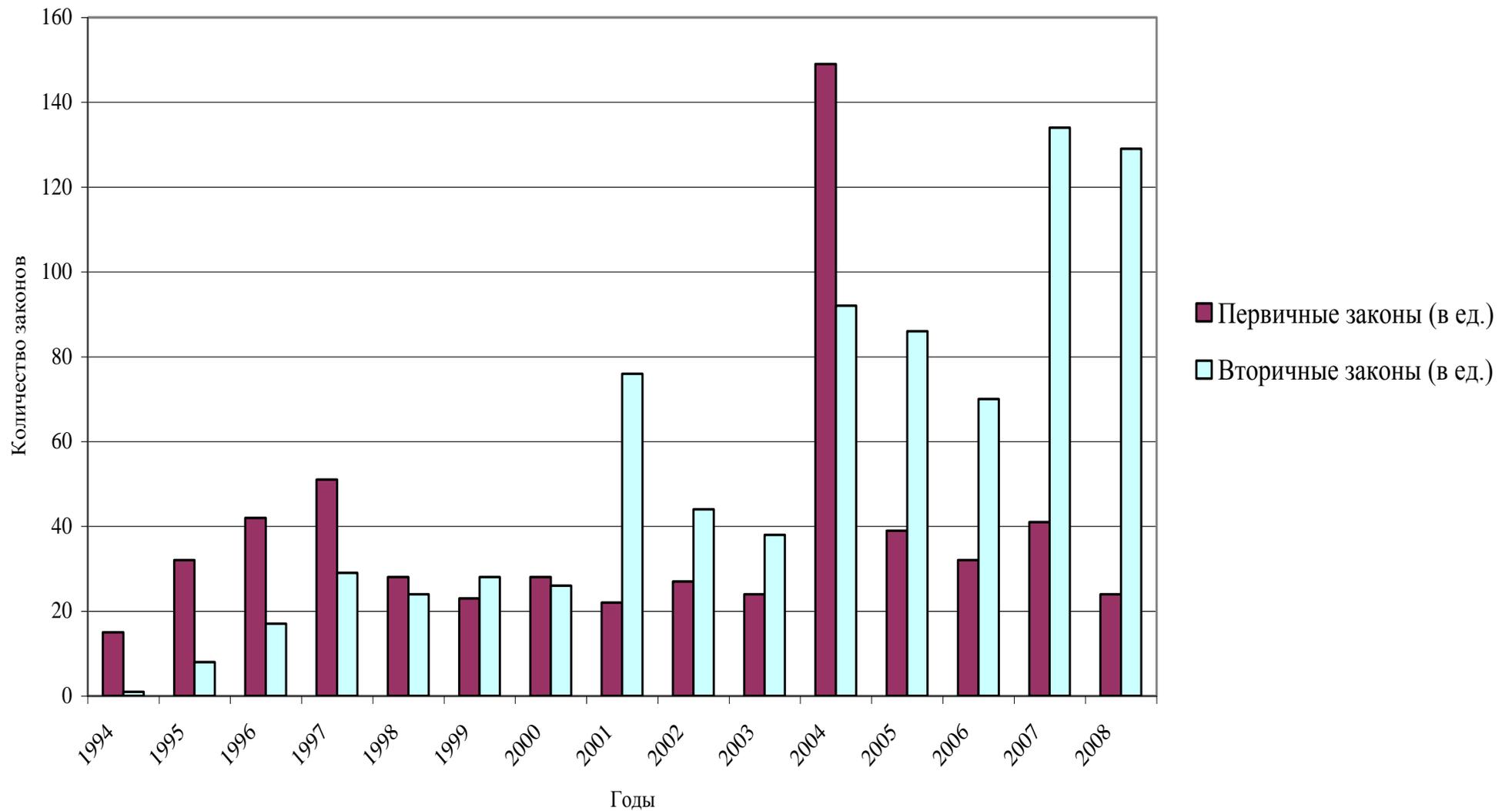
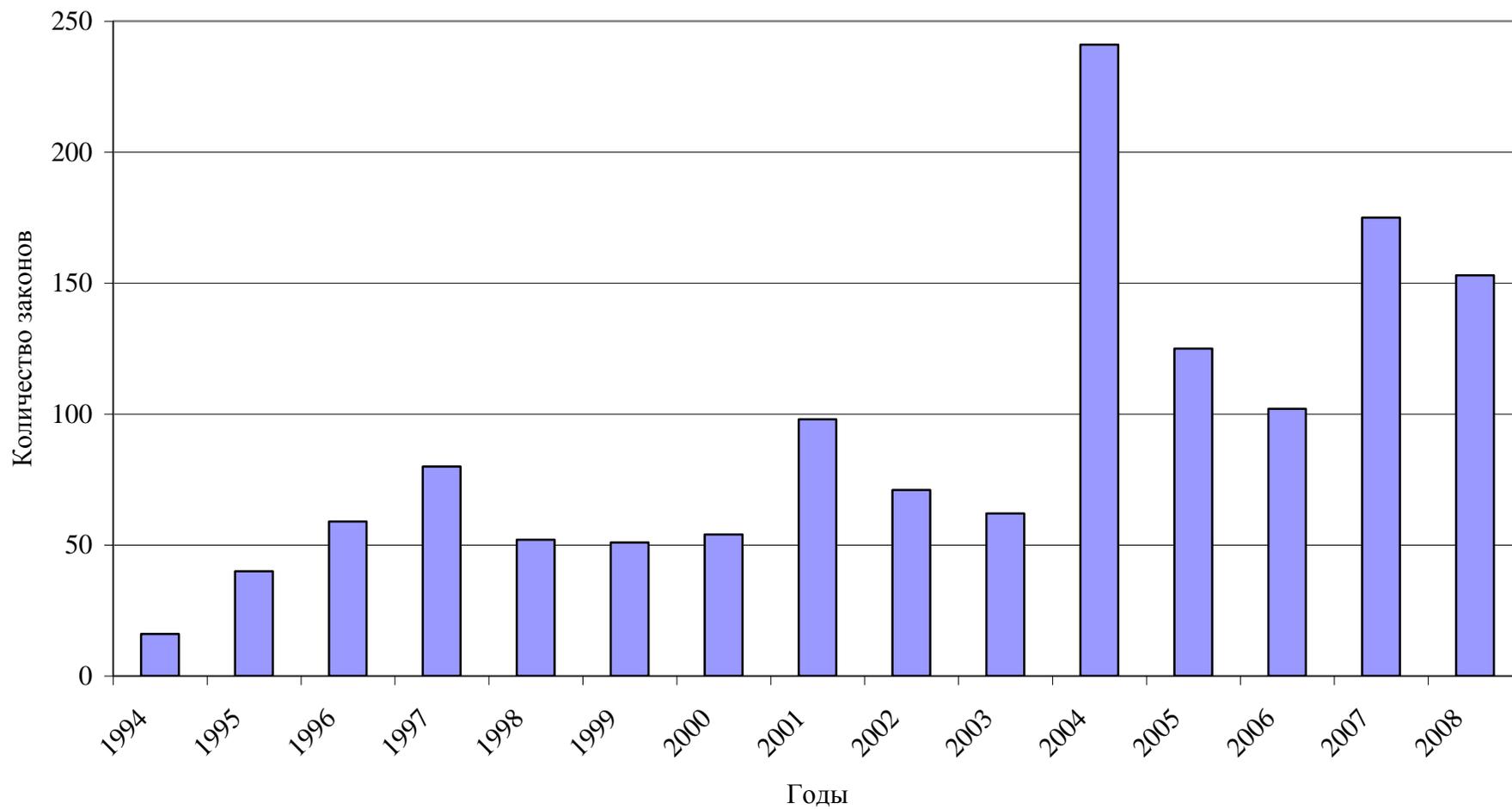


Диаграмма 1.4
**Интенсивность принятия законов Свердловской области
в 1994–2008 гг.**
(динамика количества законов по годам)



§ 3. Основные тенденции и оценки формирования и развития законодательства Свердловской области за 1994–2008 годы

1. Показатели (критерии) качества законодательства Свердловской области и факторы, влияющие на его уровень, используемые (анализируемые) в настоящем Докладе

Качество законодательства Свердловской области определяют:

- 1) качество каждого нормативного правового акта, составляющего законодательство Свердловской области;
- 2) качество законодательства в целом как системы нормативных правовых актов.

Соответственно следует выделять показатели (критерии) качества нормативного правового акта и показатели (критерии) качества законодательства в целом.

Качество нормативного правового акта – совокупность его свойств (характеристик). Оценка качества нормативного правового акта должна осуществляться исходя из степени его соответствия требованиям к нормативному правовому акту.

Основные требования к нормативным правовым актам Свердловской области могут быть сформулированы следующим образом.

Нормативный правовой акт Свердловской области должен:

- 1) регулировать отношения, которые по своему характеру могут быть подвергнуты правовому регулированию и нуждаются в нем;
- 2) регулировать отношения, относящиеся к правотворческим полномочиям Свердловской области как субъекта Российской Федерации, и соответствовать правотворческим полномочиям органа государственной власти Свердловской области;

3) соответствовать виду (форме) нормативного правового акта, который орган государственной власти Свердловской области вправе издавать для правового регулирования данных отношений;

4) соответствовать Конституции Российской Федерации, Уставу Свердловской области, иным нормативным правовым актам Российской Федерации и Свердловской области, которые обладают более высокой юридической силой;

5) иметь необходимые системные связи с федеральным законодательством и законодательством Свердловской области;

6) обеспечивать в совокупности с другими нормативными правовыми актами необходимую степень системности, полноты и детализации правового регулирования соответствующих отношений;

7) соответствовать требованиям разумности, справедливости, нравственности, другим общечеловеческим и правовым принципам;

8) содержать экономически обоснованные, реально исполнимые, не противоречащие друг другу нормативные положения;

9) предусматривать в совокупности с другими нормативными правовыми актами организационные, финансовые, правовые и иные средства обеспечения (механизм реализации) содержащихся в акте нормативных положений;

10) соответствовать требованиям законодательной техники.

Показателями качества нормативных правовых актов Свердловской области следует считать их соответствие перечисленным выше требованиям.

Показателями качества Свердловской области в целом являются:

1) системность законодательства Свердловской области;

2) полнота законодательства Свердловской области;

3) внутренняя согласованность законодательства Свердловской области;

4) согласованность законодательства Свердловской области с федеральным законодательством;

5) соответствие законодательства Свердловской области правотворческим полномочиям Свердловской области;

6) оперативность отражения в законодательстве Свердловской области изменений в федеральном законодательстве;

7) обоснованность дублирования законодательством Свердловской области положений федерального законодательства;

8) технико-юридический уровень законодательства Свердловской области.

На уровень качества законодательства Свердловской области влияют, в частности, следующие факторы:

1) уровень нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в Свердловской области;

2) наличие и эффективность в Свердловской области системы мер, направленных на выявление, учет, толкование и применение положений федерального законодательства, устанавливающих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации (системы правотворческого мониторинга федерального законодательства);

3) состояние планирования и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области;

4) качество подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области;

5) качество экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов Свердловской области;

6) состояние правотворческого процесса в Свердловской области;

7) суды;

8) прокуратура;

9) контроль за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемый Законодательным Собранием Свердловской области, и практика реализации законодательства Свердловской области;

10) научно-методическое обеспечение.

Способы, характер и степень влияния указанных факторов на качество законодательства Свердловской области анализируются в настоящем Докладе.

2. Периодизация развития законодательства Свердловской области

В настоящем Докладе принята следующая периодизация развития законодательства Свердловской области, совпадающая с периодизацией развития регионального законодательства в Российской Федерации.

Период становления законодательства Свердловской области (регионального законодательства) – первый период развития законодательства Свердловской области (регионального законодательства), начавшийся **с 25 декабря 1993 года**, т.е. дня вступления в силу Конституции Российской Федерации, которая провозгласила право субъектов Российской Федерации иметь свое законодательство, и продолжавшийся **до 1 августа 2000 года**.

Период стабилизации законодательства Свердловской области (регионального законодательства) – второй период развития законодательства Свердловской области (регионального законодательства), начавшийся **с 1 августа 2000 года**, то есть дня вступления в силу Федерального закона от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который установил ряд жестких организационно-правовых мер по преодолению негативных тенденций в региональном правотворчестве, и продолжавшийся **по 2008 год** включительно.

Период оптимизации законодательства Свердловской области – третий период развития законодательства Свердловской области (регионального законодательства), начавшийся **с 2009 года**. Начало периода оптимизации законодательства Свердловской области и, соответственно, окончание периода его стабилизации не связано с каким-либо четко фиксируемым во времени событием (каким, например, является день вступления в силу российской конституции, с которым связывается начало периода становления регионального законодательства). Тем не менее, есть основания полагать, что именно к 2009 году были в основном реализованы меры по стабилизации регионального законода-

тельства. Поэтому вполне допустимо (хотя и с определенной долей условности) конец 2008 / начало 2009 годов считать, соответственно, окончанием периода стабилизации / началом периода оптимизации законодательства Свердловской области. Кроме того, уже само осознание необходимости и постановка цели оптимизировать законодательство Свердловской области может служить точкой отсчета для нового периода развития законодательства Свердловской области.

3. Основные тенденции периода становления законодательства Свердловской области

Начало периода становления законодательства Свердловской области характеризуется активным формированием законодательного массива.

В Свердловской области первый закон был принят Свердловской областной Думой 31 августа 1994 г. Им стал закон Свердловской области от 8 сентября 1994 года № 1-ОЗ «О статусе депутата Областной Думы». Для сравнения: первым региональным законом, принятым на основе новой Конституции Российской Федерации (не считая законов, принятых до новой Конституции республиками в составе Российской Федерации), стал Закон города Москвы от 10 января 1994 года № 1 «Регламент Московской городской Думы», а вторым – Региональный лесной кодекс Алтайского края, принятый 12 января 1994 года. Сравнительно позднее принятие первого закона Свердловской области объясняется тем, что к началу эпохи регионального законодательства, начавшейся 25 декабря 1993 г., у Свердловской области не существовало законодательного органа. Совет народных депутатов Свердловской области прекратил существование по указу Президента Российской Федерации в ноябре 1993 года, а новый законодательный орган – Свердловская областная Дума была избрана только в апреле 1994 г.

К 1999 г. главные блоки (отрасли) законодательства Свердловской области были в основном сформированы.

Интенсивность формирования законодательства в Свердловской области в начальный период была весьма высокой, пожалуй, одной из самых высоких

среди субъектов Российской Федерации. В ряде случаев интенсивность формирования законодательства была чрезмерной. Речь идет о тех случаях, когда некоторые нормативные правовые акты Свердловской области принимались поспешно без доведения их до требуемого уровня качества или без достаточной необходимости в их принятии.

При бурном росте массива законодательства Свердловской области, к сожалению, не был обеспечен приемлемый уровень его качества. Можно выделить следующие основные недостатки законодательства Свердловской области.

Во-первых, недостаточная системность в формировании законодательства Свердловской области. Принятые в тот период законы и планы (программы) законопроектных работ свидетельствуют об отсутствии у законодателя четкого представления о том, какую систему законодательства он строит, из каких отраслей (разделов, блоков) эта система должна состоять, каков набор законов в каждой отдельной отрасли законодательства, наконец, какие законы должны приниматься в первую очередь, какие – во вторую, какие – в третью, а какие вообще могут не приниматься.

Во-вторых, регулирование областными законами вопросов, находящихся вне предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации. Часто это делается путем обширного и неоправданного дублирования федеральных законов. Принятие областных законов, неоправданно дублирующих федеральное законодательство, приводит к загромождению и запутыванию законодательного массива, его неопределенности и противоречивости, а в конечном счете, – к снижению авторитета региональных законов, эффективности правового регулирования и уровня законности.

В-третьих, противоречивость законодательства Свердловской области.

В-четвертых, недостаточный технико-юридический уровень регионально-го законодательства.

Указанные недостатки характерны для всех без исключения субъектов Российской Федерации, только в разной степени. Имеют место они и в настоя-

щее время. Однако период становления регионального законодательства эти недостатки проявились в большей степени.

Характер и масштабы негативных тенденций в формировании регионального законодательства (включая законодательство Свердловской области) превратили его во многом в деструктивный фактор, мешающий нормальному развитию российской правовой системы, разрушающий единое правовое пространство России. Негативные тенденции в формировании регионального законодательства нарастали вместе с физическим увеличением его объема. К 2000 г. их опасность была осознана настолько, что федеральный центр уже не мог оставаться безучастным к проблеме законодательства субъектов и предпринял ряд организационно-правовых мер по преодолению негативных тенденций в региональном правотворчестве.

Самой жесткой и даже знаковой мерой есть все основания считать принятие Федерального закона от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Согласно закону полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть досрочно прекращены специальным федеральным законом по инициативе Президента Российской Федерации, а высшее должностное лицо (губернатор, президент) субъекта Российской Федерации может быть отрешен от должности Президентом Российской Федерации в случаях, если судом установлено, что принятый закон субъекта Российской Федерации или, соответственно, нормативный правовой акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Именно поэтому с днем вступления в силу названного федерального закона, то есть с 1 августа 2000 г., и следует связывать окончание периода становления регионального законодательства.

Основными причинами негативных тенденций, характерных для периода становления регионального законодательства, явились, с одной стороны, недостаток опыта в правотворческой деятельности региональных органов государственной власти, иногда сопряженный со стремлением региональных властей использовать в своих интересах отсутствие четкого разграничения правотворческих полномочий между федеральным центром и регионами, а с другой – отсутствие политической воли федеральных властей доступными им юридическими средствами обеспечить единство российской правовой системы.

У субъектов Российской Федерации была уникальная возможность, практически начав с нуля, создать стройную систему регионального законодательства. Но эта возможность не была реализована.

4. Основные тенденции периода стабилизации законодательства Свердловской области

С приходом к власти в 2000 г. нового Президента Российской Федерации политическая воля федерального центра к наведению порядка в сфере регионального правотворчества, наконец-то, появилась. Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах как раз и стали проводниками этой воли. Под их влиянием органы прокуратуры и юстиции начали целенаправленную работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. На региональные законы, противоречащие федеральному законодательству, органами прокуратуры были принесены протесты, многие из которых удовлетворены законодательными органами. В результате в региональное законодательство по всей стране были внесены тысячи поправок, а сотни законов вообще были отменены. В случаях, когда протесты не удовлетворялись, органы прокуратуры доводили дело до суда.

В Свердловской области только в 2000 г. прокуратурой было принесено 53 протеста на 58 областных законов. Из них 36 протестов были удовлетворены полностью, 12 – частично, а 5 протестов были полностью отклонены. Законы Свердловской области, по которым протесты не были удовлетворены, оспари-

вались затем в суде. Однако не каждое требование органов прокуратуры нашло поддержку в суде. Так, прокуратурой Свердловской области в суде было оспорено несколько десятков положений Устава Свердловской области. И только менее половины из них были признаны судом противоречащими федеральному законодательству.

Вслед за усилиями по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством федеральный центр начал работу по законодательному обеспечению совершенствования регионального законодательства, прежде всего путем уточнения регулирования правотворческих полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С этой целью был принят ряд федеральных законов, наиболее важными из которых стали Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”». Указанные законы стали самыми значительными законодательными мерами, предпринятыми федеральным центром по стабилизации регионального законодательства.

В целом деятельность федеральных органов власти по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством и вообще по его совершенствованию следует оценить положительно, так как в результате повысилось качество регионального законодательства. Важно только, чтобы эта работа не была кратковременной кампанией, ведущейся по

политическому заказу, и не привела бы к откату от федеративных начал в правотворчестве, а вместе с этим – от провозглашенного российской конституцией федерализма вообще. Признаки такого отката в настоящее время имеются. Надо признать, идея правотворческого федерализма в период становления регионального законодательства подверглась суровому испытанию – испытанию практикой, жизнью. Значительный урон этой идее был нанесен, с одной стороны, тем, что не был обеспечен должный уровень регионального законодательства, а с другой – заметным ослаблением федеративных начал в правотворчестве, которое не в последнюю очередь было вызвано низким качеством регионального законодательства.

Начавшийся 1 августа 2000 г. второй этап развития регионального законодательства – этап стабилизации регионального законодательства потребовал от региональных властей ответственности, профессионализма и упорства при конструктивной поддержке федерального центра. Прежде всего, органы власти субъектов Российской Федерации, включая Свердловскую область, с большим или меньшим успехом сделали работу над ошибками – работу по расчистке регионального законодательства от ненужных законов, отдельных их положений, прежде всего – от законов, неоправданно дублирующих федеральное законодательство или противоречащих ему.

Существенную роль в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации сыграл Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», в соответствии с которым был создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации – федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В период стабилизации регионального законодательства органы государственной власти Свердловской области в целом успешно взаимодействовали с органами государственной власти Российской Федерации, в частности с территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации.

5. Основные направления развития законодательства Свердловской области в период его оптимизации

Развитие законодательства Свердловской области в период его оптимизации, как и регионального законодательства в целом, должно идти прежде всего в направлении оптимизации соотношения регионального законодательства с федеральным законодательством и системой муниципальных правовых актов (прежде всего, путем уточнения, конкретизации, повышения уровня определенности правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации), а также совершенствования системы законодательства Свердловской области с точки зрения его иерархической структуры (соотношение законов и подзаконных актов) и предметной структуры (состав законов, иных нормативных правовых актов, их соотношение по предмету правового регулирования).

Главным направлением развития законодательства Свердловской области, его оптимизации должна быть систематизация областного законодательства.

Глава 2. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРАВOTВOPЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативные правовые акты, регулирующие правотворческую деятельность в Свердловской области

Качество правотворческой деятельности и ее результата – системы нормативных правовых актов, образующих законодательство, – в значительной степени зависит от уровня нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности.

В Свердловской области с самого начала придавалось большое значение нормативно-правовому обеспечению правотворческой деятельности. В принятый в 1994 г. Устав Свердловской области была включена глава 7 «Законодательство Свердловской области», положения которой заложили систему областного законодательства и основы правотворческого процесса, причем с уровнем полноты и системности до того не встречавшимся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации. Формирование системы нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в Свердловской области в основном было завершено в 1999 г. принятием Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области».

В настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) систему нормативных правовых актов Свердловской области, регулирующих правотворческую деятельность, образуют:

1) Устав Свердловской области, предусматривающий на региональном уровне правовые основы законодательства Свердловской области и правотворческой деятельности в Свердловской области (статьи 6, 7, 61–73), а также порядок изменения Устава Свердловской области (статьи 129, 130);

2) Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» – основной специальный закон кодифицированного характера в сфере правотворческой деятельности, который с высо-

кой степенью полноты системности и детализации устанавливает общие положения о правовых актах и правотворчестве в Свердловской области, закрепляет систему законодательства Свердловской области, регулирует вопросы разграничения правотворческих полномочий государственных органов Свердловской области, определяет порядок подготовки, внесения, рассмотрения, принятия, опубликования, вступления в силу, действия, толкования, изменения, приостановления действия и признания утратившими силу нормативных правовых актов Свердловской области, а также общие требования к ненормативным (индивидуальным) правовым актам, принимаемым государственными органами Свердловской области;

3) Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 года № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области» в части положений о принятии законов Свердловской области на референдуме (в частности статьи 3, 4, 48);

4) Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 5-ОЗ «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области» в части положений о внесении депутатами палат Законодательного Собрания Свердловской области проектов законов Свердловской области в порядке законодательной инициативы, проектов постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области в порядке правотворческой инициативы, поправок к проектам законов Свердловской области (статьи 14–16);

5) Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области» в части положений о законодательном процессе в отношении законов Свердловской области об областном бюджете, бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, об исполнении областного бюджета, об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области (главы 2–5, статьи 35, 36, 43, 44);

6) Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области» в части положений об актах Правительства

Свердловской области (статья 22) и участия Правительства Свердловской области в законодательной деятельности (статья 23);

7) Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области» в части положений о правовых актах областных исполнительных органов государственной власти (статья 17), правовых актах территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (статья 23);

8) Регламент Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 28 июня 2005 года № 1630-ПОД в части положений о законодательном процессе (раздел 3), разъяснении положений Регламента Областной Думы и внесении в него изменений (глава 29);

9) Регламент Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 8 февраля 2000 года № 224-ППП, в части положений о порядке рассмотрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой (глава 6), осуществлении Палатой Представителей права законодательной инициативы (глава 10), регламенте Палаты Представителей (глава 12);

10) Регламент совместного заседания палат Законодательного Собрания Свердловской области, принятый Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 19 февраля 1997 года № 224 и Постановлением Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 5 марта 1997 года № 104-П, в части положений о совместных постановлениях Областной Думы и Палаты Представителей (статья 21);

11) Регламент Правительства Свердловской области, утвержденный Постановлением Правительства Свердловской области от 23 марта 2007 года № 222-ПП, в части положений о правовых актах Правительства Свердловской области, требованиях к проектам актов, представляемых на рассмотрение Правительства Свердловской области и президиума Правительства Свердловской

области, порядке рассылки и опубликования правовых актов Правительства Свердловской области (глава 4), реализации права законодательной инициативы и взаимодействии с палатами Законодательного Собрания (глава 5);

12) Положение о порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, утвержденное Постановлением Правительства Свердловской области от 2 сентября 1999 года № 1033-ПП, которое в соответствии с законами Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» и от 18 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти в Свердловской области» регулирует порядок принятия и оформления правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, а также организацию контроля за их соответствием законодательству Российской Федерации и Свердловской области.

Правотворческую деятельность в Свердловской области регулирует также ряд федеральных нормативных правовых актов (в частности Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части статей 4–8, 17–22, 26, 26.1–26.9, 27).

§ 2. Системность, полнота и согласованность нормативных правовых актов, регулирующих правотворческую деятельность в Свердловской области

Перечисленные в предыдущем параграфе нормативные правовые акты о правотворческой деятельности в структурном отношении распределяются по следующим блокам:

1) нормативные правовые акты общего характера, создающие основу и обеспечивающие системность правового регулирования правотворческой дея-

тельности в Свердловской области, – Устав Свердловской области и Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области»;

2) нормативные правовые акты, регулирующие правотворческую деятельность в отношении отдельных видов нормативных правовых актов Свердловской области, выделяемых по правотворческим органам (субъектам правотворчества), – Закон Свердловской области «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области», Закон Свердловской области «О правительстве Свердловской области», Закон Свердловской области «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области», Положение о порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области;

3) нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления правотворческой деятельности органами государственной власти Свердловской области, – регламенты палат Законодательного Собрания Свердловской области и Правительства Свердловской области;

4) нормативные правовые акты, предусматривающие обеспечение правового регулирования в отношении отдельных видов нормативных правовых актов, выделяемых по предмету регулирования, – Закон Свердловской области «О бюджетном процессе в Свердловской области»;

5) нормативные правовые акты, регулирующие правотворческую деятельность в отношении отдельных участников правотворческого процесса, – Закон Свердловской области «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области».

Уровень полноты, системности и согласованности нормативных правовых актов о правотворческой деятельности в Свердловской области в целом удовлетворителен.

Полнота и системность нормативного правового регулирования правотворческой деятельности в Свердловской области обеспечивается прежде всего Законом Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых ак-

тах в Свердловской области», который по уровню полноты, системности и детализации содержащихся в нем положений превосходит аналогичные законы других субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем степень полноты, системности и согласованности правового регулирования правотворческой деятельности применительно к определенным ее аспектам недостаточна.

Так, осуществленное в 2005 г. расширение состава нормативных правовых актов Свердловской области (законодательства Свердловской области) путем включения в него нормативных правовых актов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (нормативных приказов руководителей областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, нормативных распоряжений управляющих управленческими округами Свердловской области и нормативных приказов руководителей других территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области), а также нормативных правовых актов иных государственных органов Свердловской области, то есть государственных органов Свердловской области, не относящихся к числу органов государственной власти Свердловской области (нормативных постановлений Избирательной комиссии Свердловской области, нормативных распоряжений руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, нормативных правовых актов иных государственных органов Свердловской области, издаваемых в формах, установленных законами Свердловской области) было проведено без должного нормативно-правового обеспечения.

Нормативные положения статьи 61 Устава Свердловской области (с изменениями, внесенными Законом Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 210-ОЗ) и статей 11, 16, 17, 95–100 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (с изменениями, внесенными Законом Свердловской области от 14 июня 2005 года № 48-ОЗ) крайне нечетко решают вопрос о том, какие нормативные правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной

власти Свердловской области, иных государственных органов Свердловской области входят в состав законодательства Свердловской области. Лишь сложное системное толкование указанных нормативных положений позволяет сделать вывод, что в состав нормативных правовых актов Свердловской области и соответственно в состав законодательства Свердловской области входят все нормативные правовые акты, принимаемые областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, а не только нормативные правовые акты общего значения.

Что касается входящих в состав законодательства Свердловской области нормативных правовых актов государственных органов Свердловской области, не относящихся к числу органов государственной власти Свердловской области, то Устав Свердловской области и Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» оставляют их перечень открытым.

Кроме того, Положение о порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, утвержденное Постановлением Правительства Свердловской области от 2 сентября 1999 года № 1033-ПП, не было приведено в соответствие с новыми положениями Устава Свердловской области и Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», установившими статус нормативных правовых актов указанных органов как нормативных правовых актов Свердловской области, входящих в состав законодательства Свердловской области, и которые в случаях, предусмотренных федеральными законами, могут иметь общее значение. Пункт 7 указанного Положения в противоречии с Уставом Свердловской области и Законом Свердловской области «О правовых актах Свердловской области» устанавливает, что областные и территориальные исполнительные органы государственной власти Свердловской области вправе принимать нормативные правовые акты внутреннего значения и индивидуальные (ненормативные) правовые акты.

Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» при его общей положительной оценке не свобо-

ден от недостатков, в том числе с точки зрения полноты, системности, согласованности и детализированности содержащихся в нем положений.

К ним следует, например, отнести следующие недостатки:

1) глава 15 «Внесение изменений в правовые акты Свердловской области», состоящая из двух небольших статей недостаточно полна и детализирована;

2) положения закона, относящиеся ко всем правовым актам, не всегда учитывают особенности нормативных и ненормативных правовых актов (в частности статья 111, посвященная утрате правовым актом юридической силы, поскольку утрата юридической силы нормативным и ненормативным актом имеет значительную специфику);

3) в законе отсутствуют положения, предусматривающие механизм реализации пункта 1 статьи 94 Устава Свердловской области, согласно которому органы государственной власти Свердловской области при принятии решений, непосредственно касающихся муниципальных образований, учитывают мнение органов местного самоуправления, в результате чего процитированное положение Устава практически не реализуется.

Анализ нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности Свердловской области, в том числе его недостатков применительно к отдельным ее аспектам, содержится также в главах 5–11 настоящего Доклада.

§ 3. Оценка уровня нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в Свердловской области и предложения по его совершенствованию

Анализ нормативных правовых актов Свердловской области, приведенный в предыдущих параграфах настоящей главы, позволяет сделать вывод о том, что нормативно-правовое обеспечение правотворческой деятельности в Свердловской области в настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) в целом находится на удовлетворительном уровне и вместе с тем нуждается в совершенствовании.

Основными направлениями (мерами) совершенствования нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в Свердловской области следует считать следующие.

1. Необходимо повысить уровень системности и согласованности нормативных правовых актов Свердловской области о правотворческой деятельности, относящихся к различным видам с точки зрения правотворческого органа, – законам, постановлениям палат Законодательного Собрания Свердловской области, указам Губернатора Свердловской области, постановлениям Правительства Свердловской области.

2. Необходимо усовершенствовать Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», рассмотрев при этом целесообразность его преобразования в форму кодекса, например законодательного (или правотворческого) кодекса Свердловской области.

Глава 3. СИСТЕМНОСТЬ, ПОЛНОТА И ВНУТРЕННЯЯ СОГЛАСОВАННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Система законодательства Свердловской области

1. Иерархическая система (структура) законодательства Свердловской области

Иерархическая система (структура) законодательства Свердловской области строится в зависимости от юридической силы нормативных правовых актов, составляющих законодательство. По этому критерию нормативные правовые акты подразделяются на две большие разноуровневые группы. Первый уровень занимают законы, второй – подзаконные нормативные правовые акты. Законы Свердловской области имеют более высокую юридическую силу, чем подзаконные нормативные правовые акты.

Иерархическая система (структура) законодательства Свердловской области определяется составом (видами) нормативных правовых актов Свердловской области, образующих законодательство Свердловской области.

До 2005 г. согласно Уставу Свердловской области (статья 61) и Закону Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (статья 9) законодательство Свердловской области включало:

- 1) законы Свердловской области, в том числе Устав Свердловской области и иные законы Свердловской области (областные законы);
- 2) указы Губернатора Свердловской области;
- 3) постановления Правительства Свердловской области.

В систему нормативных правовых актов Свердловской области входили также постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области нормативного характера.

В настоящее время Устав Свердловской области (статья 61) и Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (статья 11) устанавливают, что законодательство Свердловской области составляют нормативные правовые акты Свердловской области, принимаемые:

- на референдуме Свердловской области;
- Законодательным Собранием Свердловской области;
- палатами Законодательного Собрания Свердловской области (Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области и Палатой Представителей Законодательного Собрания Свердловской области);
- Губернатором Свердловской области;
- Правительством Свердловской области;
- областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области;
- иными государственными органами Свердловской области.

В соответствии с Уставом Свердловской области (статья 61) и Законом Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» (статьи 11–17) с 2005 г. законодательство Свердловской области составляют следующие нормативные правовые акты Свердловской области:

- 1) законы Свердловской области;
- 2) нормативные постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области (постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской, постановления Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской, совместные постановления Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской);
- 3) нормативные указы Губернатора Свердловской области;
- 4) нормативные постановления Правительства Свердловской области;

5) нормативные правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (нормативные приказы руководителей областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, нормативные распоряжения управляющих управленческими округами Свердловской области и нормативные приказы руководителей других территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области);

б) нормативные правовые акты иных государственных органов Свердловской области, то есть государственных органов Свердловской области, не относящихся к числу органов государственной власти Свердловской области (нормативные постановления Избирательной комиссии Свердловской области, нормативные распоряжения руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, а также нормативные правовые акты иных государственных органов Свердловской области, издаваемые в формах, установленных законами Свердловской области).

Областными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, нормативные приказы руководителей которых входят в состав законодательства Свердловской области, в настоящее время являются:

- 1) Министерство общего и профессионального образования Свердловской области;
- 2) Министерство здравоохранения Свердловской области;
- 3) Министерство культуры Свердловской области;
- 4) Министерство финансов Свердловской области;
- 5) Министерство сельского хозяйства и продовольствия Свердловской области;
- 6) Министерство социальной защиты населения Свердловской области;
- 7) Министерство международных и внешнеэкономических связей Свердловской области;
- 8) Министерство экономики и труда Свердловской области;
- 9) Министерство промышленности и науки Свердловской области;

- 10) Министерство энергетики и жилищно-коммунального хозяйства Свердловской области;
- 11) Министерство природных ресурсов Свердловской области;
- 12) Министерство торговли, питания и услуг Свердловской области;
- 13) Министерство строительства и архитектуры Свердловской области;
- 14) Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области;
- 15) Министерство по физической культуре, спорту и туризму Свердловской области;
- 16) Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Свердловской области;
- 17) Департамент по делам молодежи Свердловской области;
- 18) Департамент государственной службы занятости населения Свердловской области)
- 19) Департамент по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области;
- 20) Главное управление гражданской защиты и пожарной безопасности Свердловской области;
- 21) Управление архивами Свердловской области;
- 22) Управление записи актов гражданского состояния Свердловской области;
- 23) Комитет по развитию малого и среднего предпринимательства Свердловской области;
- 24) Региональная энергетическая комиссия Свердловской области (принимает постановления);
- 25) Управление Государственной жилищной инспекции Свердловской области;
- 26) Управление государственного строительного надзора Свердловской области.

Администрациями управленческих округов Свердловской области, нормативные распоряжения руководителей которых (управляющих округами) входят в состав законодательства Свердловской области, в настоящее время являются:

- 1) Администрация Восточного управленческого округа Свердловской области;
- 2) Администрация Центрального управленческого округа Свердловской области (пока не создана);
- 3) Администрация Южного управленческого округа Свердловской области;
- 4) Администрация Горнозаводского управленческого округа Свердловской области;
- 5) Администрация Западного управленческого округа Свердловской области;
- 6) Администрация Северного управленческого округа Свердловской области.

Территориальными отраслевыми исполнительными органами государственной власти Свердловской области, нормативные приказы руководителей которых входят в состав законодательства Свердловской области, в настоящее время являются:

- 1) управления сельского хозяйства и продовольствия Министерства сельского хозяйства и продовольствия Свердловской области;
- 2) управления социальной защиты населения Министерства социальной защиты населения Свердловской области;
- 3) финансовые и финансово-бюджетные управления (отделы) в муниципальных образованиях в Свердловской области;
- 4) отделы записи актов гражданского состояния в городах и районах Свердловской области;
- 5) территориальные комиссии Свердловской области по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Анализ действующей иерархической системы законодательства Свердловской области показывает, что она в отличие от системы, действовавшей до 2005 г., стала громоздкой и практически необозримой. Если раньше в состав законодательства Свердловской области (нормативных правовых актов Сверд-

ловской области) включались нормативные правовые акты только высших органов государственной власти Свердловской области (а именно, законы Свердловской области, нормативные указы Губернатора Свердловской области, нормативные постановления Правительства Свердловской области и нормативные постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области), то сейчас к нормативным правовым актам Свердловской области, образующим законодательство Свердловской области, относятся нормативные правовые акты любых органов государственной власти Свердловской области, включая так называемые ведомственные нормативные правовые акты (нормативные акты министерств, департаментов, управлений, комитетов), и даже государственных органов, не являющихся органами государственной власти, включая нормативные постановления Избирательной комиссии Свердловской области и нормативные распоряжения руководителя Администрации Губернатора Свердловской области (в то время как распоряжения Губернатора Свердловской области нормативного характера по Уставу Свердловской области не входят в состав законодательства Свердловской области). Ведомственные и подобные нормативные правовые акты областного уровня в настоящее время в нарушение областного закона практически не публикуются и не доступны для населения.

Поэтому расширение с 2005 г. состава нормативных правовых актов, входящих в состав законодательства Свердловской области, снижает его авторитет, представляется во многом не оправданным и требует корректировки.

2. Предметная (отраслевая) система (структура) законодательства Свердловской области

Предметная (отраслевая) система (структура) законодательства Свердловской области обусловлена предметами регулирования составляющих его нормативных правовых актов, которые, в свою очередь, предопределены правотворческими полномочиями Свердловской области как субъекта Российской Федерации и основаны прежде всего на статьях 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации.

Формирование предметной системы законодательства Свердловской области в период его становления. К 2000 г. предметная система законодательства Свердловской области в основном сложилась.

Ниже приводится краткое описание разделов (блоков) законодательства Свердловской области, сформировавшихся в период его становления, то есть к 2000 г., в том числе с указанием законов ныне утративших силу)¹.

1. Законодательство о статусе Свердловской области, государственной власти, местном самоуправлении и иных общих вопросах государственного и общественного устройства Свердловской области

Сердцевиной первого раздела, как и всего законодательства Свердловской области в целом, является Устав Свердловской области, вступивший в силу 17 декабря 1994 года. Устав Свердловской области как основной ее закон определяет статус Свердловской области, устанавливает систему областных органов государственной власти, а также закрепляет иные положения, составляющие основу законодательства Свердловской области. Юридическое и политическое значение устава Свердловской области, уставов (конституций) других субъектов Российской Федерации аналогично значению конституций (основных законов) субъектов федераций зарубежных государств, например, конституций штатов Соединенных Штатов Америки.

Достаточно большой блок законов, относящихся к первому разделу, составляют законы Свердловской области об административно-территориальном устройстве, в том числе Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 30-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области» и более десяти законов по конкретным вопросам административно-территориального устройства Свердловской области.

Несколько законов, входящих в первый раздел, посвящены управленческим округам. Под округом понимается часть территории Свердловской области, на которой осуществляются координация деятельности исполнительных ор-

¹ При описании разделов (блоков) областного законодательства за основу взята структура законодательства Свердловской области, разработанная в Уральском институте регионального законодательства.

ганов государственной власти Свердловской области, действующих на его территории, анализ и прогноз социально-экономического развития входящих в округ административно-территориальных единиц, имеющих близкие природно-географические условия, ресурсный потенциал, уровни развития промышленности и социальной инфраструктуры, транспортную доступность, финансовые возможности и численность населения. Управленческие округа (их в Свердловской области насчитывается шесть) – эксклюзивная для России форма оптимизации государственного управления. В других субъектах Российской Федерации управленческие округа не создаются.

Входящий в рассматриваемый раздел блок законов об органах государственной власти Свердловской области к 2000 г. в основном сформирован. В него на тот период входит шесть законов, самыми значительными из которых являются Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области» (в редакции Закона Свердловской области от 9 сентября 1998 года № 33-ОЗ) и Закон Свердловской области от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области». Последний из названных законов интересен тем, что уставные (конституционные) суды тогда и сейчас созданы в немногих субъектах Российской Федерации.

Блок законов о местном самоуправлении в Свердловской области, также входящих в первый раздел, насчитывал более 10 законов и отличался детализованностью регулирования. Главным из них являлся Закон Свердловской области от 13 апреля 1995 года № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области».

Блок законов об избирательной системе в Свердловской области – один из самых динамично развивающихся. Принятые в 1995–1997 гг. несколько разрозненных законов о выборах в различные государственные и муниципальные органы, были в 1997 г. заменены одним крупным систематизированным законом – Избирательным кодексом Свердловской области (Закон Свердловской области от 5 декабря 1997 года № 72-ОЗ). Избирательный кодекс – редкость для субъектов Российской Федерации.

Достаточно высоким уровнем систематизации уже в рассматриваемый период отличался блок законов о правовых актах, правотворческой деятельности и договорах Свердловской области. Многочисленные нормы в этой сфере в основном сосредоточены в двух законах, занимающих передовые позиции среди законов субъектов Российской Федерации, а именно в Законе Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» и Законе Свердловской области от 16 июля 1998 года № 25-ОЗ «О международных и межрегиональных договорах (соглашениях) Свердловской области». Законы, подобные первому из названных, были приняты примерно в четвертой части субъектов Российской Федерации, а подобные второму – не более чем в десятой части субъектов Российской Федерации.

Наконец, в группе законов, относящихся к первому разделу, следует специально назвать Закон Свердловской области от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области», который был одним из первых подобных законов субъектов Российской Федерации.

В первом разделе имелись также законы об общественных объединениях (2), обращениях граждан (1), государственных наградах (2), символах Свердловской области (1) и административном центре Свердловской области (1).

2. Финансовое законодательство

Второй раздел составляют законы, распределяемые по трем основным блокам.

Блок бюджетного законодательства был представлен законами постоянного действия о бюджетном процессе, прежде всего Законом Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области» и ежегодно принимаемыми законами об областном бюджете, о бюджетах внебюджетных фондов и об их исполнении.

Блок налогового законодательства включал законы о налогах, регулирование которых входит в правотворческие полномочия Свердловской области (о плате за землю, о налогах с продажи и др.), а также Закон Свердловской об-

ласти от 30 июня 1995 года № 18-ОЗ «О порядке предоставления налоговых льгот и льгот по платежам в бюджет в Свердловской области».

Блок законов о банковской и инвестиционной деятельности был не столь обширен, поскольку правотворческие полномочия Свердловской области в этой сфере узки. Этот блок представлен Законом Свердловской области от 16 февраля 1996 года № 8-ОЗ «Об уполномоченных банках Правительства Свердловской области» и Законом Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 21-ОЗ «Об уполномоченных депозитариях Правительства Свердловской области».

3. Законодательство о собственности и хозяйственной (экономической) деятельности в Свердловской области

Основу законодательства третьего раздела составляет блок законов о государственной собственности Свердловской области, центральным из которых был и есть Закон Свердловской области от 10 апреля 1995 года № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» (в редакции Закона Свердловской области от 12 февраля 1998 года № 5-ОЗ). Названный закон первым в России столь полно, системно и детально регламентировал весь комплекс вопросов, связанных с управлением государственной собственностью субъекта Российской Федерации (в частности, вопросов о полномочиях органов государственной власти Свердловской области, об использовании государственной собственности при создании, деятельности и прекращении коммерческих и иных организаций, о порядке заключения сделок с объектами государственной собственности Свердловской области в части, относящейся к ее правотворческим полномочиям). Названный блок (в нем насчитывалось более пяти законов) находился в стадии интенсивного формирования. В самом конце описываемого периода был принят Закон Свердловской области от 22 ноября 1999 года № 31-ОЗ «О государственной казне Свердловской области», не имевший аналогов ни в субъектах Российской Федерации, ни в Российской Федерации в целом.

В данный раздел входит также законодательство по вопросам хозяйственной деятельности в промышленности, строительстве, сельском хозяйстве,

торговле, транспорте и связи, коммунальном хозяйстве. Названные блоки законодательства находились в начальной стадии формирования. В числе принятых законов этой тематики можно назвать Закон Свердловской области от 3 апреля 1996 года № 20-ОЗ «О государственном регулировании цен и тарифов в Свердловской области», Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 20-ОЗ «О государственной поддержке малого предпринимательства в Свердловской области», Закон Свердловской области от 12 марта 1997 года № 13-ОЗ «О государственном регулировании сельскохозяйственного производства».

4. Законодательство о природопользовании и охране окружающей природной среды

Многие законы, входящие в этот раздел, к концу периода становления законодательства Свердловской области были уже приняты, в частности Закон Свердловской области от 29 декабря 1995 года № 40-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Свердловской области», Закон Свердловской области от 7 августа 1996 года № 35-ОЗ «О недрах Свердловской области», Закон Свердловской области от 15 июня 1999 года № 15-ОЗ «О регулировании водных отношений на территории Свердловской области», Закон Свердловской области от 15 июля 1999 года № 16-ОЗ «О регулировании лесных отношений на территории Свердловской области», Закон Свердловской области от 27 марта 1996 года № 16-ОЗ «Об охране животного мира и использовании его ресурсов». Названные законы четвертого раздела были далеки от совершенства и впоследствии были отменены.

5. Семейное законодательство

Законодательство данного раздела находилось на начальной стадии формирования. В сфере семейных отношений на то время действовал только один закон – Закон Свердловской области от 23 октября 1995 года № 28-ОЗ «О защите прав ребенка».

6. Жилищное законодательство

Законодательство шестого раздела в период становления законодательства Свердловской области было немногочисленно и разрозненно. Оно было

представлено двумя законами: Законом Свердловской области от 4 мая 1995 года № 14-ОЗ «О предоставлении жилища в Свердловской области» и Законом Свердловской области от 8 июля 1996 года № 17-ОЗ «Об основах жилищной политики в Свердловской области».

7. Трудовое законодательство

Опыт законодательной деятельности Свердловской области в сфере трудовых отношений (ранее находившейся вне рамок ее правотворческих полномочий) состоял в принятии четырех законов, в том числе Закона Свердловской области от 8 апреля 1997 года № 18-ОЗ «О защите трудовых прав граждан на территории Свердловской области» и Закона Свердловской области от 25 июня 1997 года № 40-ОЗ «О регулировании оплаты труда в Свердловской области».

8. Законодательство о социальной защите и социальном обеспечении

Законодательство этого раздела формировалось достаточно активно. Были приняты восемь законов по различным вопросам социальной защиты и социального обеспечения, в числе которых Закон Свердловской области от 4 января 1995 года № 15-ОЗ «О прожиточном минимуме в Свердловской области» и Закон Свердловской области от 4 января 1995 года № 16-ОЗ «Об адресной социальной помощи».

9. Законодательство об образовании, науке, культуре и здравоохранении

Названный раздел законодательства был одним из самых многочисленных. Он насчитывал более 20 законов, в числе которых Закон Свердловской области от 16 июля 1998 года № 26-ОЗ «Об образовании в Свердловской области», Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 43-ОЗ «О культурной деятельности на территории Свердловской области», Закон Свердловской области от 21 апреля 1997 года № 25-ОЗ «О библиотеках и библиотечных фондах в Свердловской области», Закон Свердловской области от 21 августа 1997 года № 54-ОЗ «О здравоохранении в Свердловской области».

10. Законодательство о государственной и муниципальной службе

Законодательство этого раздела на тот период было в основном сформировано. Оно насчитывало семь законов, из которых основными являются Закон

Свердловской области от 18 октября 1995 года № 26-ОЗ «О государственной службе в Свердловской области» и Закон Свердловской области от 3 апреля 1996 года № 17-ОЗ «О муниципальной службе в Свердловской области».

11. Законодательство об обеспечении законности, правопорядка, общественной безопасности

Законодательство этого раздела включало семь законов, самыми значительными из которых являлись Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 39-ОЗ «О Совете общественной безопасности Свердловской области» и Кодекс Свердловской области об административной ответственности (Закон Свердловской области от 5 декабря 1997 года № 70-ОЗ).

12. Законодательство о нотариате и адвокатуре

Действующих законов по данному разделу в период становления законодательства Свердловской области не было.

13. Законодательство о международных и внешнеэкономических связях Свердловской области

Названный раздел был представлен Законом Свердловской области от 23 июля 1998 года № 29-ОЗ «О представительствах и представителях Свердловской области и высших органов государственной власти Свердловской области, представительствах и представителях в Свердловской области и при высших органах государственной власти Свердловской области».

14. Законодательство об информации и информационном обеспечении

Этот раздел насчитывал один Закон Свердловской области от 15 июля 1999 года № 20-ОЗ «О государственной поддержке средств массовой информации в Свердловской области».

15. Иное законодательство

Среди законов, оставшихся за пределами вышеназванных разделов, остались несколько законов, в том числе Закон Свердловской области от 13 декабря 1995 года № 36-ОЗ «О государственной молодежной политике в Свердловской области».

Развитие предметной системы законодательства Свердловской области в период его стабилизации происходило в основном в рамках вышеуказанных разделов (блоков) законодательства.

Для анализа и построения предметной системы законодательства Свердловской области, формирования стратегии его развития важнейшее значение имеет вопрос о разработке предметной (отраслевой) структуры законодательства Свердловской области.

В настоящее время применяется Структура законодательства Свердловской области, разработанная в 1996–1997 гг. Уральским институтом регионального законодательства. Эта структура используется в том числе и как классификатор нормативных правовых актов Свердловской области, например при составлении примерных перечней законопроектных работ, которые одобряются Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области.

Указанная Структура законодательства не согласована с Классификатором правовых актов, одобренным Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2000 года № 511, поскольку была разработана раньше классификатора и впоследствии не скорректирована в соответствии с ним.

Между тем вопрос о соответствии предметной структуры законодательства Свердловской области (классификатора нормативных правовых актов Свердловской области) Классификатору правовых актов, одобренному указом Президента Российской Федерации, имеет методическое значение и требует разрешения.

В принципиальном плане решение этого вопроса должно быть следующим. Структура законодательства Свердловской области должна строиться на основе Классификатора правовых актов, одобренного указом Президента Российской Федерации, так как нормативные правовые акты федерального, регионального и муниципального уровней составляют единую систему нормативных правовых актов в Российской Федерации.

Исходя из означенного подхода должна быть разработана отраслевая структура законодательства Свердловской области.

В рамках подготовки настоящего Доклада была создана и использована для анализа законодательства Свердловской области следующая отраслевая структура законодательства Свердловской области¹.

ОТРАСЛЕВАЯ СТРУКТУРА
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ
(010.000.000)

Подотрасль. Основное законодательство о статусе Свердловской области
(010.010.020)

Подотрасль. Законодательство о государственных символах и административном центре Свердловской области
(010.020.020)

Подотрасль. Законодательство о территории
(010.020.040)

Подотрасль. Законодательство о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина
(010.060.00)

Подотрасль. Законодательство о федеративном устройстве Российской Федерации
(010.070.000)

Подотрасль. Законодательство о референдуме, выборах и избирательной системе
(010.080.000)

Подотрасль. Законодательство об органе законодательной (представительной) власти Свердловской области
(010.110.000)

Подотрасль. Законодательство о правотворческой деятельности органов государственной власти
(010.140.000)

¹ В скобках указаны соответствующие номера (индексы) Классификатора правовых актов, одобренного указом Президента Российской Федерации.

Подотрасль. Законодательство о местном самоуправлении
(010.150.000)

Подотрасль. Законодательство о статусе депутата
(010.160.000)

Подотрасль. Законодательство об общественных
и религиозных объединениях
(010.170.000)

Подотрасль. Законодательство о государственных наградах,
высших степенях и знаках отличия, почетных званиях,
знаках, значках
(010.180.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ
(02.000.000)

Подотрасль. Законодательство об органах исполнительной власти
(020.010.000)

Подотрасль. Законодательство о государственной службе
(020.020.000)

Подотрасль. Законодательство об общих вопросах государственного
управления в сфере экономики, социально-культурного
и административно-политического строительства
(020.030.000)

Подотрасль. Законодательство об административных
правонарушениях и административной ответственности
(020.060.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СЕМЬЕ
(040.000.000)

Подотрасль. Законодательство о формах воспитания детей,
оставшихся без попечения родителей
(040.060.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЖИЛИЩЕ
(050.000.000)

Подотрасль. Законодательство о жилищном фонде
(050.020.000)

Подотрасль. Законодательство об обеспечении граждан жилищем,
пользовании жилищным фондом, социальные гарантии
в жилищном фонде
(050.030.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ТРУДЕ И ЗАНЯТОСТИ НАСЕЛЕНИЯ
(060.000.000)

Подотрасль. Законодательство о труде
(060.020.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
И СОЦИАЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ
(070.000.000)

Подотрасль. Законодательство о трудовом стаже
(070.040.000)

Подотрасль. Законодательство о социальной поддержке населения,
пособиях, компенсационных выплатах
(070.070.000)

Подотрасль. Законодательство о социальном обслуживании
(070.080.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФИНАНСАХ
(080.000.000)

Подотрасль. Законодательство о бюджете Свердловской области
(080.060.000)

Подотрасль. Законодательство о налогах и сборах
(080.100.000)

Подотрасль. Законодательство об инвестициях
(080.140.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
(090.000.000)

Подотрасль. Законодательство о промышленности
(090.010.000)

Подотрасль. Законодательство о градостроительстве и архитектуре
(090.050.000)

Подотрасль. Законодательство о сельском хозяйстве
(090.060.000)

Подотрасль. Законодательство о торговле
(090.100.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРИРОДНЫХ РЕСУРСАХ И ОХРАНЕ
ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ
(110.000.000)

Подотрасль. Законодательство об общих вопросах
охраны окружающей среды
(110.010.000)

Подотрасль. Законодательство об использовании и охране земель
(110.020.000)

Подотрасль. Законодательство об использовании и охране недр
(110.030.000)

Подотрасль. Законодательство об использовании, охране, защите
и воспроизводстве лесов
(110.050.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ИНФОРМАЦИИ
И ИНФОРМАТИЗАЦИИ
(120.000.000)

Подотрасль. Законодательство об информационных ресурсах
и пользовании информационными ресурсами
(120.030.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО ОБ ОБРАЗОВАНИИ, НАУКЕ, КУЛЬТУРЕ

Подотрасль. Законодательство об образовании
(130.010.000)

Подотрасль. Законодательство о культуре
(130.030.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЗДРАВООХРАНЕНИИ,
ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ И СПОРТЕ, ТУРИЗМЕ
(140.000.000)

Подотрасль. Законодательство о здравоохранении
(140.010.000)

Подотрасль. Законодательство о физической культуре и спорте
(140.020.000)

Подотрасль. Законодательство о туризме и экскурсиях
(140.030.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О БЕЗОПАСНОСТИ
И ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА
(160.000.000)

Подотрасль. Законодательство о безопасности общества
(160.040.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРАВОСУДИИ
(180.000.000)

Подотрасль. Законодательство о судоустройстве и судебной системе
(180.020.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРОКУРАТУРЕ, ОРГАНАХ
ЮСТИЦИИ, АДВОКАТУРЕ, НОТАРИАТЕ
(190.000.000)

Подотрасль. Законодательство об адвокатуре
(190.030.000)

Отрасль. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ,
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
(200.000.000)
Подотрасль. Законодательство о международном
экономическом сотрудничестве
(200.100.000)

На базе вышеприведенной структуры в рамках подготовки настоящего Доклада сформированы отрасли законодательства Свердловской области (в части бессрочных первичных законов Свердловской области по состоянию на 31 декабря 2008 г.), которые приложены к настоящему Докладу (приложение 2).

Более подробная характеристика предметной (отраслевой) системы (структуры) законодательства Свердловской области, сложившейся к настоящему времени, содержится в главе 14 настоящего Доклада, посвященной анализу состояния отдельных отраслей законодательства Свердловской области.

§ 2. Уровень системности, полноты и внутренней согласованности законодательства Свердловской области

1. Общая оценка уровня системности, полноты и внутренней согласованности законодательства Свердловской области

Оценивая законодательство Свердловской области с точки зрения его полноты, следует сказать, что к 2000 г. главные отрасли (блоки) законодательства Свердловской области были в основном сформированы.

Интенсивность формирования законодательства в Свердловской области в начальный период была весьма высокой, пожалуй, одной из самых высоких среди субъектов Российской Федерации. В ряде случаев интенсивность формирования законодательства была чрезмерной. Речь идет о тех случаях, когда некоторые нормативные правовые акты Свердловской области принимались по-

спешно без доведения их до требуемого уровня качества или без достаточной необходимости в их принятии.

Несмотря на очевидные достижения в формировании областного законодательства, все же нет оснований для вывода о том, что достигнут необходимый уровень системности законодательства Свердловской области.

Принимаемые в течение 1994–2000 гг. законы, иные нормативные правовые акты, а также планы (программы) законопроектных работ свидетельствовали об отсутствии у областного законодателя достаточно четкого представления о том, какой должна быть очередность разработки и принятия законов, чтобы обеспечить системность формирования и развития областного законодательства и его согласованность с федеральным законодательством. Имелись случаи принятия разрозненных нормативных правовых актов со сходным предметом регулирования. Так, с принятием Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области» не был отменен принятый ранее Закон Свердловской области от 9 января 1998 года № 2-ОЗ «О порядке рассмотрения и принятия законов Свердловской области, требующих внесения изменений в областной бюджет или бюджеты областных внебюджетных фондов». Между тем предмет регулирования первого из названных законов полностью включает предмет регулирования второго закона, и было бы целесообразно при разработке закона о правовых актах включить в него нормативные положения ранее принятого закона об особенностях разработки и принятия законов, требующих изменения бюджета, а сам этот закон отменить.

После 2000 г. уровень системности формирования законодательства Свердловской области был значительно повышен, были исправлены многие ранее допущенные недостатки областного законодательства с точки зрения его системности. Однако проблема системности законодательства Свердловской области сохраняется до настоящего времени.

На последующих этапах развития законодательства Свердловской области важнейшим направлением правотворческой деятельности по-прежнему должна быть систематизация законодательства Свердловской области. В рамках систе-

матизации законодательства Свердловской области необходимо заменить десятки разрозненных законов по определенной однородной тематике на несколько (в некоторых случаях на 1–2) крупных систематизированных законов. В результате система законов Свердловской области может насчитывать сравнительно небольшое количество (до двух сотен) стабильных (бессрочных) законов и определенное количество срочных и оперативных законов. Здесь следует учитывать, что законодательный массив, насчитывающий около полутора-двух сотен систематизированных бессрочных законов, – это достаточно большой объем законодательного материала, поскольку по российской традиции, воспринятой и субъектами Российской Федерации, систематизированный закон насчитывает в среднем 30 страниц текста. В Свердловской области, например, уже к 2000 г. было принято более двадцати законов, объем которых превышал 50 страниц текста, а десять из них насчитывали более 100 страниц (в одной странице насчитывается 1800 печатных знаков).

В период становления областного законодательства не удалось избежать его внутренней несогласованности, противоречивости. Одним из многочисленных примеров того периода может служить противоречие, в которое вступили законы Свердловской области от 10 апреля 1995 года № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» (с последующими изменениями) и от 4 ноября 1995 года № 33-ОЗ «О статусе областного государственного унитарного предприятия». Первый из них, регламентируя в статье 47 вопрос об учреждении областных государственных предприятий, установил, что решения о создании таких предприятий принимаются Правительством Свердловской области, а в качестве их учредителя по поручению Правительства выступает Свердловский областной комитет по управлению государственным имуществом, который утверждает устав предприятия. Второй же из названных законов в статьях 6 и 7 повторяет изложенные правила первого закона, с той, однако, разницей, что по этому закону устав предприятия утверждается органом, принявшим решение о создании предприятия, то есть Правительством Свердловской области, а не Свердлов-

ским областным комитетом по управлению государственным имуществом, как установлено Законом Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области».

С увеличением числа принимаемых законов и иных областных нормативных правовых актов масштабы противоречивости законодательства возрастали. Эта негативная тенденция была преодолена только с началом в 2000 г. периода стабилизации законодательства Свердловской области.

Снижает уровень системности и внутренней согласованности законодательства Свердловской области также то обстоятельство, что в настоящее время продолжают действовать неотмененные правовые акты Свердловского областного Совета народных депутатов. Между тем Устав Свердловской области (статья 1 Переходных положений, ныне отмененная) предписывал в течение одного года со дня вступления его в силу пересмотреть и привести в соответствие нормативные акты прежних органов государственной власти Свердловской области.

В создании стройной непротиворечивой системы областного законодательства положительную роль должны сыграть планирование и координация правотворческой деятельности (данному вопросу посвящена глава 5 настоящего Доклада).

2. Анализ и оценка систематизации законодательства Свердловской области путем укрупнения и кодификации нормативных правовых актов

В связи с вопросом о систематизации и кодификации законодательства прежде всего следует проанализировать опыт принятия кодексов в Свердловской области.

В Свердловской области в форме кодекса были приняты два закона – Избирательный кодекс Свердловской области (принимался дважды – в 1997 г. и ныне действующий – в 2003 г.) и Кодекс Свердловской области об административной ответственности (в настоящее время не действует). Следует признать,

что Свердловская область более осторожна в принятии кодексов, чем некоторые другие субъекты Российской Федерации, например Республика Башкортостан, где количество принятых кодексов уже к 2000 г. составляло около десяти. Хотя нет каких-либо формальных нормативных требований к содержанию кодексов, представляется все же, что не любой нормативный правовой акт, пусть даже крупный и систематизированный, может приниматься в форме кодекса. В теории права под кодексом традиционно понимается нормативный правовой акт, включающий все правовые нормы (или их основную часть), предусматривающие систематизированное, преимущественно детализированное, регулирование значительной сферы отношений.

Не заслуживает одобрения практика принятия субъектами Российской Федерации кодексов по вопросам, которые регулируются федеральными кодексами. Так, при действующем Лесном кодексе Российской Федерации в ряде субъектов Российской Федерации (например в Ивановской и Иркутской областях) были приняты лесные кодексы. В Республике Башкортостан в 90-х гг. прошлого века были приняты жилищный, семейный, трудовой и арбитражный процессуальный кодексы, в то время как аналогичные кодексы имелись на федеральном уровне. К тому же арбитражно-процессуальное законодательство не относится к предмету ведения субъекта Российской Федерации. Неоправданным было и принятие в 1997 г. наряду с Кодексом РСФСР об административных правонарушениях Кодекса Свердловской области об административной ответственности. Теория и законодательная практика исходят из того, что в определенной отрасли (подотрасли) законодательства может быть только один закон, имеющий форму кодекса. Не случайно принятый в 2001 г. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях установил что «Законодательство об административных правонарушениях состоит из настоящего Кодекса и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях» (статья 1.1). Поэтому закономерно, что Кодекс Свердловской области об административной ответственности в 2005 г. был отменен и вместо него принят Закон Свердловской об-

ласти от 14 июня 2005 году № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области».

В тех случаях, когда на федеральном уровне действует отраслевой кодекс, иной крупный систематизированный закон, детально регулирующий соответствующие отношения по предметам совместного ведения в Свердловской области (другом субъекте Российской Федерации), следует принимать по возможности один крупный систематизирующий закон об особенностях регулирования соответствующих отношений в Свердловской области.

Такой подход в Свердловской области уже реализован применительно к земельному законодательству и законодательству о государственной службе путем принятия соответственно Закона Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» и Закона Свердловской области от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

Практика доказала обоснованность такого подхода и его следует распространять на другие отрасли областного законодательства и в частности на жилищное.

В последние четыре года жилищное законодательство Свердловской области интенсивно развивалось. Было принято 9 крупных детализированных законов, в том числе:

1) Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 96-ОЗ «О признании граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области»;

2) Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 97-ОЗ «Об учете малоимущих граждан в качестве нуждающихся в предоставляемых по договорам социального найма жилых помещениях муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области»;

3) Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 3-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области социального использования»;

4) Закон Свердловской области от 22 марта 2006 года № 17-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области»;

5) Закон Свердловской области от 30 июля 2006 года № 48-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области коммерческого использования»;

6) Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 40-ОЗ «О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области»;

7) Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 141-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области социального использования»;

8) Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 38-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области коммерческого использования»;

9) Закон Свердловской области от 12 июля 2008 года № 67-ОЗ «Об управлении государственным специализированным жилищным фондом Свердловской области».

Указанные законы охватываются общим предметом регулирования или тесно связаны между собой. Поэтому эти 9 законов (возможно после необходимой апробации на практике) могли бы быть укрупнены и заменены не более чем тремя законами.

Таковыми укрупненными законами могли бы быть:

1) Закон Свердловской области «О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области» (он мог бы объединить Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 3-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государствен-

ного жилищного фонда Свердловской области социального использования»; Закон Свердловской области от 22 марта 2006 года № 17-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области»; Закон Свердловской области от 30 июля 2006 года № 48-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области коммерческого использования»; Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 40-ОЗ «О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области»);

2) Закон Свердловской области «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области» (он мог бы объединить Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 141-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области социального использования»; Закон Свердловской области от 12 июля 2008 года № 67-ОЗ «Об управлении государственным специализированным жилищным фондом Свердловской области»; Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 38-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области коммерческого использования»);

3) Закон Свердловской области «Об учете малоимущих граждан в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области» (он мог бы объединить Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 96-ОЗ «О признании граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области»; Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 97-ОЗ «Об учете малоимущих граждан в качестве нуждающихся в предоставляемых по договорам социального найма жилых помещениях муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области»).

В случае с областным жилищным законодательством возможна и более кардинальная систематизация ранее указанных действующих областных зако-

нов, при которой все они или их большая часть будут объединены в Закон Свердловской области «О регулировании жилищных отношений на территории Свердловской области».

Подобная систематизация целесообразна и по другим отраслям законодательства Свердловской области, которые представлены пока разрозненными законами. В этих целях необходимо разработать программу систематизации законодательства Свердловской области.

Глава 4. СОГЛАСОВАННОСТЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВОМ

§ 1. Соответствие законодательства Свердловской области правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации (Свердловской области)

Важнейшим условием эффективности действия системы законодательства Российской Федерации является ее единство, непротиворечивость, согласованность всех ее уровней и, прежде всего, согласованность регионального законодательства с федеральным законодательством.

Оценка уровня согласованности законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством, в том числе с точки зрения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации правотворческим полномочиям субъектов Российской Федерации, показывает, что в период становления регионального законодательства этот уровень был опасно низок. Законодательство субъектов Российской Федерации, и в том числе законодательство Свердловской области того периода, в значительной мере вторгалось в сферу регулирования федерального законодательства, противоречило ему, неоправданно и зачастую с искажением дублировало федеральное законодательство.

Основными причинами выхода за пределы правотворческих полномочий Свердловской области в период становления регионального законодательства являлись главным образом два обстоятельства: во-первых, недостаточная определенность и отсутствие детальной правовой регламентации разграничения правотворческих полномочий Российской Федерации и ее субъектов и, во-вторых, стремление областных властей решить стоящие перед ними политические, экономические и иные задачи без учета норм о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. В первом случае выход Свердловской области за пределы своих полномочий происходил непреднамеренно ввиду неясности в правовом регулировании разграни-

чения полномочий, а во втором – вполне сознательно. Указанные причины являются общими для всех субъектов Российской Федерации.

Сказанное может проиллюстрировать следующий пример.

В правотворческой практике Свердловской области значительные трудности возникали, в частности, в сфере правового регулирования предпринимательской деятельности. Предпринимательские отношения многочисленны, имеют сложный комплексный характер. Предпринимательская деятельность, ее состояние и правовая регламентация оказывают прямое влияние на экономику. Поэтому неудивительно, что после того, как новая российская конституция предоставила субъектам Российской Федерации право иметь свое законодательство, они (и Свердловская область здесь не исключение) не замедлили этим правом воспользоваться. Перед органами государственной власти Свердловской области встал вопрос, насколько правомерна такая законодательная практика, в какой мере предпринимательская деятельность может быть предметом регулирования регионального законодательства.

Несомненно, правотворческими полномочиями субъектов Российской Федерации охватываются отдельные аспекты предпринимательской деятельности. Так, субъекты Российской Федерации вправе принимать в пределах своей компетенции и в соответствии с федеральным законодательством нормативные правовые акты о налогах и сборах, о порядке (но не о введении) лицензирования отдельных видов деятельности. Некоторыми федеральными законами прямо предусматривается возможность принятия субъектами Российской Федерации мер по поддержке предпринимательства, прежде всего малого.

Законодательство о предпринимательстве – это в основном федеральное законодательство. Гражданским кодексом Российской Федерации (статья 2) отношения между лицами, осуществляющими предпринимательскую деятельность, или с их участием отнесены к предмету регулирования гражданского законодательства, которое по Конституции Российской Федерации (статья 71) находится в ведении Российской Федерации. Таким образом, субъекты Российской Федерации не вправе издавать законы и иные нормативные правовые акты

по вопросам предпринимательской деятельности, являющимся предметом регулирования гражданского законодательства, в частности по вопросам правового положения участников гражданского оборота, возникновения и порядка осуществления права собственности и других вещных прав, регулирования договорных и иных обязательств.

В Свердловской области, как и в некоторых других субъектах Российской Федерации, были приняты нормативные правовые акты, предусматривающие введение лицензирования отдельных видов деятельности. Возможность субъекта Российской Федерации вводить лицензирование обосновывается обычно тем, что вопрос введения лицензирования – это вопрос административного законодательства, которое по Конституции Российской Федерации относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Попытки разработать и принять законы, другие нормативные правовые акты о введении лицензирования отдельных видов деятельности предпринимались и в Свердловской области. При этом в качестве дополнительного обоснования права Свердловской области на введение лицензирования использовался Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области (от 12 января 1996 года), статья 2 которого предусматривает отнесение к предметам совместного ведения Российской Федерации и Свердловской области вопроса о сертификации и лицензировании отдельных видов деятельности на территории Свердловской области.

Однако в соответствии со статьей 49 Гражданского кодекса Российской Федерации перечень видов деятельности, которыми юридические лица могут заниматься только на основании специального разрешения (лицензии), определяется федеральным законом. Следовательно, субъекты Российской Федерации не вправе принимать законы, иные нормативные правовые акты, предусматривающие введение лицензирования в отношении каких-либо видов деятельности. Довод о том, что лицензирование имеет административно-правовую природу, юридически не корректен, поскольку определение видов деятельности, на

осуществление которых требуется лицензия, относится к характеристике правоспособности лица и в силу этого является институтом гражданского права.

Ссылка на Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Свердловской области также не может служить обоснованием права Свердловской области принимать законы о введении лицензирования отдельных видов деятельности на территории Свердловской области. В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Вопрос о том, кто вводит лицензирование отдельных видов деятельности, в настоящее время федеральным законом уже урегулирован (статья 49 Гражданского кодекса Российской Федерации, федеральный закон о лицензировании отдельных видов деятельности, действовавший в то время). И урегулирован этот вопрос совершенно ясно и однозначно – лицензирование вводится Российской Федерацией путем принятия федерального закона. Поэтому Свердловская область и другие субъекты Российской Федерации должны принимать правовые акты по вопросам лицензирования в соответствии с Гражданским кодексом, федеральным законом о лицензировании отдельных видов деятельности, по сути запрещающими регионам вводить лицензирование отдельных видов деятельности.

Говоря о превышении правотворческих полномочий, надо отметить, что не всегда упреки в адрес законов субъектов Российской Федерации в связи с их выходом за пределы правотворческих полномочий обоснованны. Так, Закон Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердловской области» подвергался критике за то, что в него включены многочисленные нормы, регламентирующие порядок заключения сделок с объектами областной собственности. Однако при этом не учитывалось, что указанные нормы не определяют взаимоотношения по заключению договоров между сторонами. Закон об управлении государственной собственностью по сути уста-

навливает внутриорганизационные правила, обязательные для одной стороны – органов государственной власти Свердловской области. Свердловская область как собственник вправе установить своим законом правила решения областными органами вопросов, связанных с заключением договоров с объектами областной собственности, в частности, вопросов о том, кто принимает от ее имени решение о заключении того или иного договора, кто подготавливает проекты договоров. Такого рода внутриорганизационные вопросы может регламентировать любой собственник, в том числе коммерческая организация, и тем более субъект Российской Федерации.

Надо признать, что остаться в пределах правотворческих полномочий в начале формирования регионального законодательства было не просто даже законопослушным законодателям из-за проблем, связанных с разграничением правотворческих полномочий Российской Федерации и ее субъектов. На первый взгляд, вопрос ясный. Российская Федерация принимает законы по своим предметам ведения, субъекты Российской Федерации – по своим, а по предметам совместного ведения субъекты Российской Федерации принимают свои законы в соответствии с федеральными законами. Однако достаточно ясна только принципиальная схема. Определить же конкретный перечень вопросов, по которым регион может законодательствовать, зачастую очень сложно из-за недостаточной четкости многих сформулированных общим образом в статьях 71 и 72 Конституции Российской Федерации положений о разграничении предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

В период стабилизации регионального законодательства (с 2000 г.) во многом благодаря усилиям федерального центра по обеспечению единства правового пространства уровень соответствия законодательства Свердловской области, как и регионального законодательства в целом, правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации значительно возрос.

Улучшилась ситуация и с разграничением правотворческих полномочий. Федеральный центр начал работу по законодательному обеспечению совершенствования регионального законодательства, прежде всего путем уточнения ре-

гулирования правотворческих полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С этой целью был принят ряд федеральных законов, наиболее значительными из которых являются два, а именно: Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»; Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

Еще одним проявлением несогласованности законодательства субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством (особенно в период становления регионального законодательства), характерным и для Свердловской области, является упреждающее принятие областных законов на основе проектов федеральных законов.

В том, что проекты федеральных законов используются при подготовке проектов законов субъектов Российской Федерации, нет ничего плохого. Это даже способствует согласованности регионального и федерального законодательства. Плохо, когда проект федерального закона трансформируется в проект закона субъекта Российской Федерации, который затем принимается раньше федерального. Забегание областного законодателя вперед федерального порождает нестабильность законодательства субъектов Российской Федерации, поскольку приходится корректировать преждевременно принятые ими законы, после принятия федеральных законов, проекты которых (часто первоначаль-

ные) были использованы при подготовке соответствующих законов субъектов Российской Федерации.

Оптимальное соотношение федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должно осуществляться по следующей схеме. Федеральный закон должен регулировать отношения в сфере совместного ведения с той степенью полноты и детализации, какая необходима и достаточна на федеральном законодательном уровне. При этом из сферы регулирования федеральных законов исключаются только те вопросы, которые целесообразно урегулировать на уровне субъектов Российской Федерации. Законы субъектов Российской Федерации, не дублируя федеральные законы, осуществляют регулирование по предметам совместного ведения только в той мере, в какой это необходимо для учета региональных особенностей данного субъекта Российской Федерации. В большинстве случаев основная регулятивная нагрузка должна лежать на федеральном законодательстве, в соответствии с которым субъекты Российской Федерации при необходимости осуществляют дополнительное региональное правовое регулирование (можно сказать – доурегулирование) общественных отношений. По некоторым вопросам (например, по вопросам организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации) доля субъектов Российской Федерации в правовом регулировании должна преобладать над долей правового регулирования федеральных законов. Реализация такого подхода может обеспечить необходимую степень единства, унификации, согласованности и обзримости нормативно-правовой системы Российской Федерации.

С проблемой согласованности законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации тесно связан вопрос об унификации регионального законодательства. Предпочтительнее, когда законодательство различных субъектов Российской Федерации по возможности единообразно регулирует вопросы, находящиеся в их ведении. Унификация законодательства способствует повышению степени единства правового пространства Российской Фе-

дерации, благоприятна для граждан и организаций, вступающих в правовые отношения с субъектами права, находящимися на территории других субъектов Российской Федерации.

В настоящее время унификация законодательства субъектов Российской Федерации происходит в основном стихийно. Субъектам Российской Федерации можно было бы объединить усилия для создания высококачественного законодательства? в частности путем совместной разработки модельных проектов законов субъектов Российской Федерации/

§ 2. Оценка обоснованность дублирования в нормативных правовых актах Свердловской области положений федерального законодательства

С точки зрения согласованности законодательства субъектов Российской Федерации с законодательством Российской Федерации весьма ощутимой является проблема дублирования нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации федерального законодательства, которое в период становления регионального законодательства получило широкое распространение и имело характер устойчивой тенденции. Дублировались как отдельные фрагменты федеральных нормативных правовых актов, так и целые главы и разделы. Практика правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации знает примеры, когда федеральные законы дублируются почти целиком с некоторой привязкой к местным условиям (например, в виде замены названий федеральных органов государственной власти на названия органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Перечень законов Свердловской области, принятых в начале формирования областного законодательства, неоправданно и с искажением дублировавших федеральное законодательство, был внушителен. Среди характерных с этой точки зрения областных законов можно указать следующие:

Закон Свердловской области от 29 декабря 1995 года № 40-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 13 декабря 1995 года № 35-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 марта 1996 года № 16-ОЗ «Об охране животного мира и использовании его ресурсов»;

Закон Свердловской области от 7 августа 1996 года № 35-ОЗ «О недрах Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 5 декабря 1996 года № 50-ОЗ «О радиационной безопасности в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 19 февраля 1998 года № 18-ОЗ «Об органах опеки и попечительства в Свердловской области».

Дублирование федерального законодательства не так безобидно, как может показаться на первый взгляд. Дублирование ведет к загромождению и запутыванию законодательства, увеличению в нем числа неясностей и противоречий. Ведь часто дублирование сопровождается искажением воспроизводимых правовых актов. В результате дублирование затрудняет реализацию законодательства, а в конечном счете снижает эффективность и авторитет регионального законодательства.

Принимая дублирующие законы, региональный законодатель увеличивает объем работы юристам и всем другим лицам, применяющим эти законы. В самом деле, эти лица вынуждены проводить трудоемкую сравнительную экспертизу региональных и федеральных законов на предмет соответствия первых вторым.

Принципиальный подход к проблеме дублирования, думается, состоит в том, что в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации не должно допускаться воспроизведение положений федеральных нормативных правовых актов, за исключением случаев, когда такое воспроизведение необходимо для обеспечения системности, полноты и ясности правового регулирова-

ния. При воспроизведении положений федеральных нормативных правовых актов на них обязательно должна делаться ссылка.

§ 3. Наличие в Свердловской области системы мер, направленных на выявление, учет, толкование и применение положений федерального законодательства, устанавливающих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации (системы правотворческого мониторинга федерального законодательства) и их эффективность

Эффективным инструментом обеспечения качества регионального законодательства, в том числе с точки зрения его соответствия федеральному законодательству, может служить правотворческий мониторинг федеральных законов. Без системного, регулярного и своевременного правотворческого мониторинга высока вероятность пропуска (неучета) нормативных положений вновь принимаемых федеральных законов, в той или иной мере регламентирующих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, и, как следствие, вступление законов субъектов Российской Федерации в противоречие с федеральными законами. Результаты правотворческого мониторинга позволяют органам государственной власти субъектов Российской Федерации иметь четкие представления о своих правотворческих полномочиях в процессе осуществления правотворческой деятельности, в том числе при решении вопросов о необходимости принятия новых региональных законов, их изменения или отмены в случае издания федеральных законов, регламентирующих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации.

В Свердловской области пока не создана эффективная система правотворческого мониторинга.

В областных органах государственной власти (в основном силами юридических служб) в той или иной мере отслеживается федеральное законодательство на предмет его учета в законодательстве Свердловской области.

Определенная работа по выявлению федеральных законов, требующих внесения изменений в законы Свердловской области, ведется в Уральском институте регионального законодательства путем заполнения таблиц, в которых, в частности, отражаются вновь принимаемые (изменяемые) федеральные законы, необходимость их учета в областных законах, характер необходимых изменений.

Следует признать, пользу может принести только хорошо продуманный и организованный правотворческий мониторинг. Такой правотворческий мониторинг нуждается в научно-методическом обеспечении. Разработка научно-методической базы правотворческого мониторинга текущих федеральных законов, направленного на выявление, учет, систематизацию и толкование нормативных положений о правотворческих полномочиях и проводимого для обеспечения законодательной деятельности субъектов Российской Федерации должна осуществляться, думается, исходя из того, что правотворческий мониторинг должен включать:

- 1) выявление содержащихся в федеральных законах нормативных положений, определяющих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации (нормативные положения о правотворческих полномочиях), а также иных нормативных положений, влияющих на правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации (в частности изменений в федеральном законодательстве, влекущих необходимость корректировки регионального законодательства);

- 2) учет нормативных положений о правотворческих полномочиях путем их фиксации в специальных таблицах;

- 3) систематизацию (группировку) нормативных положений о правотворческих полномочиях по предмету правового регулирования (при необходимости также по другим основаниям, имеющим значение для правотворческой деятельности);

- 4) толкование нормативных положений о правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации;

5) определение влияния нормативного положения о правотворческих полномочиях на правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации, в том числе определение необходимости принятия нового либо изменения или отмены действующего регионального закона;

б) другие действия (мероприятия, процедуры), направленные на своевременную и правильную реализацию нормативных положений о правотворческих полномочиях.

Правотворческий мониторинг должен охватывать все текущие (вновь издаваемые) федеральные законы и отвечать требованиям полноты системности и регулярности.

Правотворческий мониторинг с означенными параметрами – весьма трудоемкое дело. Поэтому российские регионы могли бы соединить свои усилия по ведению правотворческого мониторинга.

При разработке и внедрении правотворческого мониторинга следует учитывать, что по отношению к субъектам Российской Федерации понятие правотворческих полномочий применимо как к субъекту Российской Федерации в целом, так и к отдельным субъектам правотворческой деятельности (правотворческим органам). Сообразно этому в законодательстве правотворческие полномочия определяются как путем установления правотворческих полномочий непосредственно субъекта Российской Федерации, так и путем установления правотворческих полномочий конкретного правотворческого органа субъекта Российской Федерации. При установлении правотворческих полномочий первым способом возникает необходимость определения правотворческого органа (органов) субъекта Российской Федерации, который (которые) вправе издавать нормативные правовые акты по данному кругу вопросов.

Правотворческие полномочия могут устанавливаться непосредственно как полномочия издавать нормативные правовые акты по каким-либо вопросам или же как предметы ведения и полномочия субъектов Российской Федерации (органов государственной власти субъектов Российской Федерации). В общем плане установление (разграничение) предметов ведения и полномочий

означает и установление (разграничение) соответствующих правотворческих полномочий. Однако следует иметь в виду, что понятия «предметы ведения и полномочия» и «правотворческие полномочия» не совпадают. Первое в отличие от второго помимо полномочий издавать нормативные правовые акты включает также полномочия издавать ненормативные (индивидуальные) правовые акты. Так, по вопросам, отнесенным статьей 71 Конституции Российской Федерации к ведению Российской Федерации, в ряде случаев могут издаваться ненормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Например, если лицензирование отдельных видов деятельности может устанавливаться только федеральным законом, то в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, решение о выдаче лицензий конкретным лицам может приниматься органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Правотворческими полномочиями определяется не только круг вопросов, по которым субъект правотворчества вправе издавать нормативные правовые акты (осуществлять нормативное правовое регулирование), но и вид (форма) нормативного правового акта, который может издаваться по данному кругу вопросов. Так, законодательный орган субъекта Российской Федерации по вопросам, входящим в его правотворческие полномочия, принимает законы и постановления, причем предметы регулирования, по которым принимаются акты этих видов, не совпадают: нормативные постановления могут приниматься далеко не по всем вопросам, по которым осуществляется законодательное регулирование.

Вопрос о правотворческих полномочиях субъектов Российской Федерации – один из самых важных для практики регионального правотворчества. Повышение уровня законности регионального законодательства с точки зрения соответствия его правотворческим полномочиям субъектов Российской Федерации следует связывать прежде всего с двумя факторами:

во-первых, с тщательным научно-методическим обеспечением работы по выявлению и обоснованию тех сфер общественных отношений, тех кон-

кретных вопросов, по которым регионы вправе осуществлять свою правотворческую деятельность;

во-вторых, с четкой и детальной правовой регламентацией правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации.

Глава 5. ПЛАНИРОВАНИЕ И КООРДИНАЦИЯ ПРАВOTВOPЧЕСКОЙ (ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ) ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативно-правовое обеспечение планирования и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области

Для обеспечения полноты, системности и непротиворечивости законодательства Свердловской области немалое значение имеет планирование и координация правотворческой деятельности.

Нормы, регламентирующие планирование и координацию правотворческой деятельности в Свердловской области, в законодательстве Свердловской области представлены слабо.

Планированию и координации правотворческой деятельности специально посвящены практически лишь две небольшие статьи Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», а именно статья 36 «Планирование правотворческой деятельности высшими органами государственной власти Свердловской области» и статья 37 «Согласованное осуществление правотворческой деятельности».

Отдельные разрозненные положения о планировании правотворческой (в основном законодательной) деятельности также содержат:

Регламент Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 28 июня 2005 года № 1630-ПОД, который предусматривает, что Совет Областной Думы рассматривает вопросы, связанные с составлением планов законопроектных работ (статья 41), и что формирование проекта повестки заседания Областной Думы происходит на основании планов законопроектных работ (статья 52);

Регламент Правительства Свердловской области, утвержденный Постановлением Правительства Свердловской области от 23 марта 2007 года № 222-ПП,

который предусматривает отдельные положения о включении в планы организационных мероприятий Правительства Свердловской области на год, планы работы Правительства на квартал мероприятий по подготовке законопроектов и о предложениях Правительства о включении законопроектов в перечень законопроектных работ Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, по которым Правительство планирует выступить субъектом права законодательной инициативы (пункт 23);

Положение об управлении законодательных инициатив и экспертизы правовых актов Губернатора Свердловской области, утвержденное Распоряжением Губернатора Свердловской области от 27 апреля 2004 года № 175-РГ, которым предусматривается, что Управление разрабатывает проекты планов законопроектных работ Губернатора Свердловской области и представляет их руководителю Администрации Губернатора Свердловской области для согласования с Губернатором Свердловской области (пункт 7).

Полнота и системность нормативно-правового обеспечения планирования и координации правотворческой деятельности в Свердловской области явно недостаточны. Для повышения полноты и системности нормативно-правового обеспечения планирования и координации правотворческой деятельности в Свердловской области, по меньшей мере, необходимо:

переработать статьи 36, 37 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», устранив из них пробелы правового регулирования и повысив четкость и степень детализации содержащихся в них положений;

разработать и принять нормативные правовые акты Свердловской области, предусматривающие планирование правотворческой деятельности применительно к отдельным видам нормативных правовых актов Свердловской области (постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области, указов Губернатора Свердловской области, постановлений Правительства Свердловской области, нормативных правовых актов иных государственных органов, которые вправе принимать нормативные правовые акты Свердловской области).

§ 2. Планирование и координация законодательной деятельности Свердловской области

Статьей 36 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» предусмотрено две формы планирования законодательной (законопроектной) деятельности – текущее и перспективное планирование законодательной деятельности.

Текущее планирование законодательной деятельности осуществляется посредством разработки и принятия текущих планов законопроектных работ сроком, как правило, на один год (пункт 2 статьи 36 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области»).

На практике текущие планы законопроектных работ имеют вид примерных перечней законопроектных работ Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области на соответствующий год, одобряемых постановлениями Областной Думы. Такого рода примерные перечни законопроектных работ принимались начиная с 1994 г. Последний из них – Примерный перечень законопроектных работ Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области на 2009 год одобрен Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 9 декабря 2008 года № 753-ПОД.

В примерных перечнях законопроектных работ по каждому планируемому законопроекту указывается: наименование законопроекта; субъект права законодательной инициативы; срок внесения в Областную Думу; профильный комитет Областной Думы; примечания (при необходимости).

В примерном перечне законопроектных работ законопроекты располагаются по рубрикам Структуры законодательства Свердловской области, разработанной в Уральском институте регионального законодательства в целях учета и систематизации законодательства Свердловской области. При этом наименование рубрик указывается независимо от наличия планируемых законопроектов по тематике рубрики.

Ежегодные примерные перечни законопроектных работ включают на практике около 50–100 законопроектов.

Предложения по включению законопроектов в текущие планы (примерные перечни) законопроектных работ направляются депутатами палат Законодательного Собрания Свердловской области, комитетами палат Законодательного Собрания, комиссиями палат Законодательного Собрания, Губернатором Свердловской области, Правительством Свердловской области, областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, иными государственными органами Свердловской области, а также органами местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области. Значительную роль в формировании текущих планов законопроектных работ играет Уральский институт регионального законодательства, который не только дает свои предложения к плану законопроектных работ, но и принимает активное участие в составлении плана (перечня).

Примерные перечни законопроектных работ Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области на соответствующий год направляются (на примере перечня на 2009 г.) Губернатору Свердловской области, в Правительство Свердловской области, комитеты Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской Области, Уральский институт регионального законодательства, Уставный Суд Свердловской области, Свердловский областной суд, Арбитражный суд Свердловской области, аппарат полномочного представителя Президента Российской Федерации в Уральском федеральном округе, прокурору Свердловской области, в Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области, Общественную палату, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, Федерации независимых профсоюзов Свердловской области.

Планирование законопроектной деятельности не исключает принятия законопроектов, не содержащихся в утвержденных планах законопроектных работ.

Текущие планы законопроектных работ в 1994-2008 гг. в основном выполнялись. В ряде случаев текущие планы законопроектных работ изменялись. Так, Постановлением Областной Думы от 17 ноября 2004 года № 1012-ПОД были пе-

ренесены на 2005 г. сроки завершения разработки более 30 законопроектов, предусмотренных Примерным перечнем законопроектных работ Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области на июнь-декабрь 2004 г., одобренного Постановлением Областной Думы от 8 июня 2004 года № 278-ПОД.

Перспективное планирование законодательной деятельности осуществляется посредством разработки и принятия перспективных планов законопроектных работ сроком на два года и более. Разработка и принятие перспективных планов законопроектных работ не являются обязательными (в отличие от текущих планов). Согласно Закону Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» перспективные планы законопроектных работ разрабатываются в случае необходимости. В перспективных планах определяются основные направления развития законодательства Свердловской области, а также мероприятия по систематизации законов Свердловской области. Положения, включенные в перспективные планы законопроектных работ, учитываются и конкретизируются при подготовке текущих планов (пункт 2 статьи 36).

За все время формирования и развития законодательства Свердловской области (1994–2008 гг.) перспективные планы законопроектных работ не принимались ни разу. Однажды (в июне 1994 г.) Свердловской областной Думой был принят Примерный перечень законопроектных работ Свердловской областной Думы на 1994–1995 гг., который охватывал полуторагодовой период. Однако его нельзя отнести к перспективным планам законопроектных работ.

Координация законодательной (законопроектной) деятельности в Свердловской области осуществляется на основании статьи 37 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», согласно которой государственные органы Свердловской области осуществляют согласованную правотворческую деятельность и координируют ее с правотворческой деятельностью государственных органов Российской Федерации. Губернатор Свердловской области и председатели палат Законодательного Собрания Свердловской области обеспечивают согласованное осуществление правотворческой деятельности высших органов государственной власти Свердловской области. Губернатор Свердловской об-

ласти и Правительство Свердловской области направляют в палаты Законодательного Собрания Свердловской области своего полномочного представителя. Полномочный представитель Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области в палатах Законодательного Собрания вправе беспрепятственно в приоритетном порядке излагать позицию представляемых им высших органов государственной власти Свердловской области при рассмотрении законопроектов в Областной Думе и Палате Представителей.

Из предусмотренных статьей 37 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» мер по координации правотворческой деятельности постоянно практикуется участие полномочного представителя Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области в палатах Законодательного Собрания Свердловской области в заседаниях палат Законодательного Собрания Свердловской области при рассмотрении ими законопроектов (законов).

Кроме того, проводится текущая работа, способствующая координации законодательной деятельности, в частности путем участия Губернатора Свердловской области в формировании текущих планов законопроектных работ, согласования позиций между законодательными и исполнительными органами государственной власти по конкретным законопроектам.

Обеспечение координации законодательной (законопроектной) деятельности со стороны исполнительных органов государственной власти Свердловской области в основном осуществляют:

государственно-правовой департамент Губернатора Свердловской области (в состав которого входят управление законодательных инициатив и экспертизы правовых актов и управление по взаимодействию с Законодательным Собранием Свердловской области);

управление по связям с палатами Законодательного Собрания Свердловской области Правительства Свердловской области;

полномочный представитель Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области в палатах Законодательного Собрания Свердловской области.

§ 3. Оценка планирования и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области и предложения по их совершенствованию

Осуществлявшиеся в 1994–2008 гг. меры по планированию и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области оказали положительное влияние на формирование и развитие законодательства Свердловской области.

Однако эти меры были недостаточными для обеспечения планомерного, последовательного формирования и развития законодательства Свердловской области, необходимого уровня его полноты, системности и согласованности.

Существенным недостатком планирования законодательной деятельности является то, что текущие планы (примерные перечни) законопроектных работ, принятые в 1994–2008 гг. были недостаточно тщательно продуманы. Это касается как набора законопроектов, включаемых в планы законопроектных работ, согласованности между ними, так и сроков (очередности) подготовки законопроектов.

При составлении текущих планов не выработаны четкие критерии очередности разработки законов, показывающие, какие законопроекты должны разрабатываться и приниматься в первую очередь, какие – во вторую, какие – в третью, а какие вообще могут не приниматься.

Научная база для формирования текущих планов законопроектных работ не была разработана. Научная экспертиза текущих планов практически не осуществлялась. Экспертный совет Уральского института регионального законодательства проводил экспертизу проектов примерных перечней законопроектных работ только в первые несколько лет после создания института, в то время как Уставом Уральского института регионального законодательства, утвержденным Указом Губернатора Свердловской области от 2 июля 1996 года № 240, предусмотрено осуществление Экспертным советом экспертизы проектов программ (планов, перечней) законопроектных работ (пункт 5.4).

Выполнение текущих планов законопроектных работ на заседаниях Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области за редким исключением не рассматривалось.

Другой крупный недостаток планирования законодательной деятельности выразился в том, что перспективные планы законопроектных работ в Свердловской области не разрабатывались и не принимались, а следовательно, не определялись основные направления развития законодательства Свердловской области и мероприятия по систематизации законов.

С учетом изложенного для совершенствования планирования законодательной деятельности в Свердловской области, по меньшей мере, необходимо:

1) разработать научно-методическую базу для текущего и перспективного планирования законодательной деятельности (законопроектных работ);

2) на основании серьезных исследований системы законодательства Свердловской области и данных правотворческого мониторинга разработать и принять перспективный план законопроектных работ, определив в нем стратегию развития законодательства Свердловской области и предусмотрев мероприятия по систематизации законов;

3) проводить научную экспертизу проектов планов законопроектных работ;

4) тщательно анализировать итоги выполнения планов законопроектных работ и рассматривать их на заседаниях Областной Думы (возможно, одновременно с рассмотрением планов на очередной период).

Для улучшения планирования и координации законодательной и в целом правотворческой деятельности в Свердловской области необходимо также укрепить их нормативно-правовое обеспечение, начав с переработки статей 36, 37 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области».

Глава 6. ПОДГОТОВКА ПРОЕКТОВ ЗАКОНОВ И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативно-правовое обеспечение подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области

Значение подготовки (разработки) проектов законов, иных нормативных правовых актов Свердловской области для обеспечения качества законодательства Свердловской области велико, что естественно, поскольку качество законодательства в целом и каждого составляющего его нормативного правового акта закладывается в проектах нормативных правовых актов.

Для анализа подготовки проектов законов (законопроектов), в том числе ее нормативно-правового обеспечения, следует выделять и различать:

подготовку законопроекта, осуществляемую до внесения законопроекта в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области в порядке законодательной инициативы;

подготовку (доработку) законопроекта, осуществляемую после принятия законопроекта Областной Думой в первом чтении.

В первом случае подготовка законопроекта осуществляется вне рамок (правового режима) законодательного процесса, поскольку последний начинается с внесения законопроекта в порядке законодательной инициативы. Во втором случае – в рамках законодательного процесса в соответствии с его правилами в ходе подготовки законопроекта ко второму и третьему чтению путем подготовки поправок к законопроекту, вносимыми затем в Областную Думу. Нередко после принятия законопроекта в первом чтении (иногда и после принятия в третьем чтении) осуществляется его организованная доработка (в том числе с подготовкой доработанного текста законопроекта) с учетом поступления поправок к законопроекту. Но и в таких случаях результат доработки законопроекта оформляется в виде поправок к законопроекту, которые затем официально вносятся в Областную Думу и рассматриваются ею.

Далее в настоящем Докладе подготовка законопроекта, осуществляемая до его внесения в Областную Думу, будет именоваться подготовкой (или разработкой) законопроекта, а подготовка законопроекта, осуществляемая после его принятия в первом чтении – доработкой законопроекта, если из контекста с очевидностью не следует иное (например в случае, когда имеется в виду доработка законопроекта не внесенного в Областную Думу, или хотя и внесенного, но затем отозванного субъектом законодательной инициативы с целью доработки законопроекта, или же внесенного, но не принятого к рассмотрению Областной Думой).

Проведенное выше разграничение подготовки (разработки) и доработки законопроекта в принципиальном плане применимо и для проектов других видов нормативных правовых актов Свердловской области, хотя и с особенностями, обусловленными спецификой правотворческого процесса, имеющего место для соответствующего вида нормативного правового акта (в частности отсутствием характерных для законодательного процесса процедур принятия проекта в первом, втором и третьем чтении и внесения поправок к проекту).

Доработка законопроекта, проекта иного нормативного правового акта дает возможность устранить недостатки, допущенные при подготовке законопроекта, проекта иного нормативного правового акта. Однако неверно (за редким исключением) вносить в правотворческий орган проект заведомо низкого качества с расчетом его доработки после принятия в первом чтении (за основу).

В настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) нормативные положения о подготовке проектов законов, иных нормативных правовых актов содержат¹:

1) Устав Свердловской области, который предусматривает право депутатов Областной Думы и Палаты Представителей представлять предложения по разработке законопроектов (статья 36), обязанность органов государственной власти Свердловской области при подготовке проектов нормативных правовых актов, в которых предусматривается регулирование общественных отношений

¹ Здесь не приводятся нормативные правовые акты, их положения, косвенно влияющие на подготовку проектов нормативных правовых актов, в частности правовые акты, их положения, устанавливающие требования к содержанию, реквизитам, технике оформления нормативных правовых актов.

в сферах образования, науки и культуры, учитывать мнение соответствующих общественных объединений и их союзов (ассоциаций) (статья 117);

2) Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», который предусматривает демократизм и гласность в процессе разработки и принятия нормативных правовых актов в качестве одного из принципов правотворчества (статья 3), возможность, условия и порядок принятия решения о доработке законопроекта по итогам предварительного рассмотрения законопроекта, внесенного в Областную Думу (статья 54), положения о доработке законопроекта путем внесения в него поправок при рассмотрении законопроекта во втором и третьем чтениях, а также на других стадиях законодательного процесса (статьи 57, 60 и др.);

3) Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области», который в статье 13 возлагает на Правительство Свердловской области обязанность по обеспечению составления проекта областного бюджета (а следовательно, проекта закона об областном бюджете);

4) Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области», который предусматривает многочисленные подробные положения о подготовке проектов законов Свердловской области об областном бюджете, об исполнении областного бюджета, о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области (статьи 4, 10, 35, 36, 43 и др.);

5) Регламент Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 28 июня 2005 года № 1630-ПОД, который предусматривает полномочие комитета Областной Думы организовывать разработку законопроектов по вопросам, отнесенным к его ведению (статья 28), ряд положений о доработке законопроектов, внесенных в Областную Думу при их предварительном рассмотрении (статья 118), рассмотрении во втором чте-

нии (статья 124) и третьем чтении (статья 129), а также отдельные положения о подготовке поправок (изменений) к Регламенту Областной Думы (статья 179);

б) Регламент Правительства Свердловской области, утвержденный Постановлением Правительства Свердловской области от 23 марта 2007 года № 222-ПП, который предусматривает отдельные положения, касающиеся подготовки проектов нормативных правовых актов Правительства Свердловской области (пункты 15, 16, 17, 21) и проектов законов Свердловской области (пункты 22–27).

Помимо перечисленных нормативных правовых актов Свердловской области, их положений, регламентирующих собственно подготовку (разработку) проектов нормативных правовых актов (в частности организационные вопросы подготовки проектов), на подготовку проектов нормативных правовых актов косвенно воздействуют ряд иных нормативных правовых актов, их положений, в частности актов (положений), устанавливающих требования к структуре и содержанию нормативного правового акта, в том числе юридико-технического характера (например требования, установленные главой 3 «Структура и содержание правового акта» Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»). Несмотря на то, что подобного рода требования установлены в отношении нормативных правовых актов, они должны соблюдаться и при подготовке проектов нормативных правовых актов.

Анализ указанных нормативных правовых актов показывает, что в Свердловской области общих законодательных положений о подготовке проектов законов, иных нормативных правовых актов почти нет. Показательно, что в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» нет специальной статьи о подготовке проектов законов, иных нормативных правовых актов Свердловской области. Однако это можно объяснить тем, что указанная подготовка осуществляется до начала законодательного процесса. Значительно больше общих законодательных положений о доработке законопроектов в рамках законодательного процесса.

Несмотря на то, что подготовка (разработка) проектов законов осуществляется вне правового режима законодательного процесса, отдельные общие вопросы подготовки законопроектов могли бы быть урегулированы в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» по меньшей мере в части, касающейся подготовки законопроектов, включенных в планы законопроектных работ.

§ 2. Подготовка проектов законов Свердловской области

Самая общая схема организации подготовки проектов нормативных правовых актов Свердловской области такова.

Бремя подготовки проекта нормативного правового акта, который субъект права законодательной (правотворческой) инициативы намерен внести в правотворческий орган, лежит на самом субъекте, если иное не предусмотрено законодательством Свердловской области, планом правотворческой деятельности, иным решением правотворческого органа.

Ответственными за подготовку проектов нормативных правовых актов, предусмотренных планами правотворческой деятельности, являются органы (организации), их подразделения, указанные в качестве таковых в планах правотворческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством Свердловской области либо специальным решением соответствующего правотворческого органа.

Правотворческий орган, субъект права законодательной (правотворческой) инициативы, иной орган, ответственный за подготовку проекта нормативного правового акта, осуществляет подготовку проекта своими силами, привлекая для этого подведомственные органы и организации, либо заказывает подготовку проекта на договорной основе.

Организация подготовки проектов законов Свердловской области характеризуется следующими основными параметрами.

С начала в 1994 г. законодательной деятельности Свердловской области проекты законов Свердловской области разрабатывались в основном в организованном порядке с обеспечением финансирования органами государственной власти Свердловской области за счет средств областного бюджета. Лишь некоторые законопроекты, не предусмотренные планами законопроектных работ, вносимые в Областную Думу по собственной инициативе субъектом права законодательной инициативы (в том числе депутатами палат Законодательного Собрания), разрабатывались самими субъектами законодательной инициативы за свой счет самостоятельно или с привлечением специалистов (экспертов).

Разработчиками законопроектов в 1994–2008 гг. являлись:

Законодательное Собрание Свердловской области (палаты Законодательного Собрания, комитеты и комиссии, депутаты палат Законодательного Собрания, аппарат Законодательного Собрания, подразделения и работники аппарата Законодательного Собрания);

исполнительные органы государственной власти Свердловской области (Губернатор Свердловской области, Правительство Свердловской области, областные и территориальные исполнительные органы государственной власти, подразделения и работники исполнительных органов государственной власти Свердловской области, включая их аппараты);

органы местного самоуправления;

научные организации, высшие учебные заведения, иные некоммерческие и коммерческие организации;

отдельные специалисты, группы специалистов;

некоторые иные органы, организации и лица.

Законодательное Собрание Свердловской области осуществляло подготовку незначительного количества в основном небольших по объему законопроектов (в частности о внесении изменений в ранее принятые законы). Законопроекты, инициатором которых и (или) за подготовку которых было ответственно Законодательное Собрание, разрабатывались по заказу Областной Думы

или Уральского института регионального законодательства третьими лицами либо по поручению Областной Думы названным институтом.

Исполнительные органы государственной власти Свердловской области осуществляли подготовку значительного числа законопроектов и прежде всего законопроектов об областном бюджете, об исполнении областного бюджета, о государственных целевых программах, о деятельности исполнительных органов государственной власти. Многие законопроекты, за подготовку которых было ответственно Правительство Свердловской области, иные исполнительные органы государственной власти, разрабатывались по их заказу Уральским институтом регионального законодательства, иными научными организациями, высшими учебными заведениями, другими организациями и лицами.

Органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных в Свердловской области, осуществляли в основном подготовку законопроектов, которые они вносили в Областную Думу в порядке законодательной инициативы.

Научные организации, высшие учебные заведения, иные некоммерческие и коммерческие организации осуществляли основной объем законопроектных работ по договорам с органами государственной власти Свердловской области или с Уральским институтом регионального законодательства. Из указанной группы разработчиков значительный вклад в разработку законопроектов (особенно в период становления законодательства Свердловской области) внесли Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук и Уральская государственная юридическая академия.

Отдельные специалисты, группы специалистов разработали значительное количество законопроектов. В указанном случае законопроекты разрабатывались по договорам с органами государственной власти Свердловской области и Уральским институтом регионального законодательства.

Для подготовки наиболее важных законопроектов создавались рабочие группы и прежде всего для разработки проекта Устава Свердловской области и

законов Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области.

Особую роль в подготовке законопроектов играл и играет Уральский институт регионального законодательства, который был специально создан для ведения законопроектных работ и их научного обеспечения. Уральский институт регионального законодательства выступает в качестве центра законопроектных работ. Он осуществляет подготовку и доработку большого количества законопроектов и, кроме того, выполняет функции заказчика по договорам на разработку законопроектов, ответственными за подготовку которых являются органы государственной власти Свердловской области. Так, только в 2005–2008 гг. Уральским институтом регионального законодательства по поручению председателя Областной Думы и (или) председателя Правительства Свердловской области была осуществлена доработка 300 проектов законов Свердловской области, принятых в первом и (или) во втором чтениях.

§ 3. Оценка подготовки законопроектов и предложения по ее совершенствованию

В начале формирования законодательства Свердловской области качество подготовки проектов областных законов было в целом невысоким, что непосредственно отражалось на уровне законодательства Свердловской области.

Это объясняется отсутствием опыта законопроектных работ у большинства разработчиков законопроектов.

Со временем опыт разработчиков законопроектов возрастал, соответственно улучшалось качество принимаемых в Свердловской области законов.

К концу периода формирования областного законодательства (к 2000 г.) в Свердловской области сформировался круг организаций, отдельных разработчиков, уровень квалификации и опыт которых был достаточен для подготовки законопроектов приемлемого качества. К числу указанных организаций могут быть отнесены, в частности, Уральский институт регионального законодательства, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии

наук, Уральская государственная юридическая академия. Значительный опыт законопроектных работ приобрели также органы государственной власти Свердловской области, в подразделениях, аппаратах которых имеется ряд квалифицированных специалистов, способных вести законопроектные работы на высоком уровне. К таким органам государственной власти относится, в частности, Министерство по управлению государственным имуществом Свердловской области.

В сфере подготовки законопроектов могут быть выделены следующие проблемы и недостатки:

- 1) недостаточное научно-методическое обеспечение законопроектных работ;
- 2) нехватка достаточного количества разработчиков законопроектов (эта проблема была особенно остра в период начального формирования законодательства Свердловской области, но и в настоящее время она актуальна);
- 3) заказ разработки законопроектов организациям и лицам, уровень квалификации и опыта законопроектных работ которых не обеспечивал высокое качество законопроектов (эта проблема была особенно актуальной в начальный период формирования законодательства Свердловской области);
- 4) внесение в Областную Думу недоработанных законопроектов. Однако нельзя допускать, чтобы «сырой», не доведенный до надлежащего уровня качества законопроект становился законом. Законотворчеству противопоказана спешка. Лучше принять законопроект позднее или вообще не принимать, чем принимать плохой проект;
- 5) недостаток времени, отводимого планами законопроектных работ, договорами на подготовку законопроектов, для подготовки крупных сложных законопроектов;
- 6) в целом низкий уровень технических заданий (программ работ) на подготовку законопроектов, что выражается в лаконичности последних, отсутствии в них достаточно полных и четких требований к законопроекту;
- 7) в целом низкий уровень пояснительных записок к законопроектам, составленных разработчиками законопроектов;

8) не всегда сбалансированная ценовая политика органов государственной власти Свердловской области, что выражается в недостаточном учете при определении стоимости разработки законопроектов степени сложности законопроектов, объема работ по их подготовке, уровня квалификации разработчиков.

Для повышения качества законопроектных работ, по меньшей мере, необходимо:

- 1) усилить научно-методическое обеспечение законопроектных работ;
- 2) расширить практику использования модельных законопроектов в подготовке проектов законов Свердловской области, прежде всего однотипных по предмету регулирования и структуре законов;
- 3) создать и поддерживать в контрольном состоянии реестр (банк) разработчиков законопроектов;
- 4) проводить регулярное обучение занятых в законопроектной деятельности работников органов государственной власти и их аппаратов;
- 5) расширить практику опубликования в средствах массовой информации и размещение в сети «Интернет» наиболее общественно значимых законопроектов, а также их общественного обсуждения.

Глава 7. ЭКСПЕРТИЗА ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРИНЯТЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативно-правовое обеспечение экспертизы проектов нормативных правовых актов Свердловской области и принятых нормативных правовых актов Свердловской области

В настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) нормативные положения об экспертизе проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов содержат:

1) Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», который предусматривает общие положения об экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области (статья 38), а также отдельные положения об экспертизе проектов законов Свердловской области на различных стадиях законодательного процесса (статьи 45, 54, 57, 60, 61, 66 и др.);

2) Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области», который предусматривает многочисленные подробные положения об осуществлении Счетной палатой экспертизы проектов законов Свердловской области об областном бюджете, об исполнении областного бюджета, о бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области (статьи 21, 25, 50, 51, 53 и др.);

3) Регламент Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 28 июня 2005 года № 1630-ПОД, который предусматривает специальную статью 119 об экспертизе проектов законов Свердловской области, а также иные положения, связанные с экспертизой (статьи 29, 44, 84, 86, 115, 117, 124 и др.);

4) Регламент Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 8 февраля 2000 года № 224-ППП, который предусматривает отдельные положения об экспертизе поступивших в Палату Представителей законов, принятых Областной Думой (статьи 17, 18, 24, 45 и др.);

5) Регламент совместного заседания палат Законодательного Собрания Свердловской области, принятый Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 19 февраля 1997 года № 224 и Постановлением Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 5 марта 1997 года № 104-П, который предусматривает некоторые незначительные положения, связанные с экспертизой проектов актов (статья 6);

6) Регламент Правительства Свердловской области, утвержденный Постановлением Правительства Свердловской области от 23 марта 2007 года № 222-ПП, который предусматривает отдельные незначительные положения, касающиеся правовой экспертизы проектов актов Правительства Свердловской области (пункт 17).

Анализ перечисленных нормативных правовых актов показывает, что нормативно-правовое обеспечение экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов Свердловской области находится на недостаточном уровне. Это выражается в низкой степени системности, полноты и согласованности нормативных правовых актов, их положений об экспертизе проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов Свердловской области.

Так, недостаточно полно и четко определены виды экспертизы, содержание экспертизы, порядок проведения и методика проведения экспертизы, требования к экспертному заключению. Особенно это актуально для подзаконных нормативных правовых актов Свердловской области.

Перечисленные недостатки нормативно-правового обеспечения экспертизы проявляются в статье 38 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года

№ 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», которая специально посвящена экспертизе нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов и призвана заложить правовые основы экспертизы. Поэтому совершенствование нормативно-правового обеспечения экспертизы нормативных правовых актов и их проектов следует начать с переработки статьи 38 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» (предложения по переработке статьи 38 содержатся в § 3 настоящей главы).

§ 2. Виды экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов Свердловской области

В настоящее время проводится экспертиза проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов Свердловской области следующих основных видов:

1) внутренняя (служебная) экспертиза, проводимая подразделениями (должностными лицами, работниками) правотворческого органа Свердловской области, уполномоченного на принятие проекта нормативного правового акта, принявшего нормативный правовой акт Свердловской области;

2) научная экспертиза, проводимая научными организациями, высшими учебными заведениями, экспертами из числа ведущих ученых и специалистов соответствующего профиля, иными компетентными организациями и лицами;

3) экспертиза, осуществляемая органами юстиции, прокуратурой, иными федеральными государственными органами.

Внутренняя экспертиза проектов законов Свердловской области в соответствии с пунктом 2 статьи 119 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области осуществляется государственно-правовым управлением аппарата Законодательного Собрания Свердловской области. Государственно-правовое управление осуществляет внутреннюю правовую экспертизу всех без исключения проектов законов Свердловской области.

Заключение государственно-правового управления аппарата Законодательного Собрания на законопроект направляется председателю Областной Думы и в профильный комитет Областной Думы.

Профильный комитет вправе принять решение о возможности внесения законопроекта для рассмотрения на заседании Областной Думы в первом чтении только при наличии заключения государственно-правового управления.

Государственно-правовое управление подготавливает заключения на поступившие в Палату Представителей Законодательного Собрания Свердловской области законы, принятые Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области.

Государственно-правовое управление аппарата Законодательного Собрания при проведении правовой экспертизы в основном разрешает вопросы соответствия проекта закона (закона) федеральному законодательству и правилам законодательной техники.

Научная юридическая экспертиза проектов законов Свердловской области осуществляется Экспертным советом Уральского института регионального законодательства – научно-исследовательской организацией, созданной органами государственной власти Свердловской области в организационно-правовой форме государственного учреждения (государственного учреждения Свердловской области). Осуществление научной экспертизы проектов законов Свердловской области иными организациями носит эпизодический характер.

Экспертный совет в составе Уральского института регионального законодательства создан в 1996 г. с целью повышения уровня качества законодательства Свердловской области путем проведения юридической экспертизы проектов нормативных правовых актов Свердловской области, находящихся на стадии разработки и принятия.

Создание Экспертного совета, как и в целом Уральского института регионального законодательства, свидетельствует о понимании органами государственной власти Свердловской области значения экспертизы в обеспечении каче-

ства областного законодательства и выгодно отличает Свердловскую область от других российских регионов.

Состав Экспертного совета Уральского института регионального законодательства (в количестве 9–15 членов и его председателя) утверждается совместным решением Губернатора Свердловской области и Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области из числа квалифицированных специалистов, имеющих ученую степень кандидата и доктора наук, и представителей высших органов государственной власти Свердловской области (на 31 декабря 2008 г. в состав совета входили семь докторов и четыре кандидата юридических наук).

Экспертный совет Уральского института регионального законодательства проводит (как установлено Уставом института) экспертизу:

проектов законов Свердловской области, подготовленных Губернатором или Правительством Свердловской области к внесению на рассмотрение Законодательного Собрания Свердловской области;

проектов законов Свердловской области перед их рассмотрением Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области в первом и последующих чтениях;

проектов законов Свердловской области, подготовленных для принятия на областном референдуме;

законов Свердловской области, принятых Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области и переданных на одобрение Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области;

законов Свердловской области, принятых Законодательным Собранием Свердловской области и переданных Губернатору Свердловской области для подписания и обнародования (официального опубликования);

проектов программ (планов, перечней) законопроектных работ, программ нормотворческой деятельности Губернатора и Правительства Свердловской области;

проектов федеральных законов, подготовленных для обсуждения в Областной Думе Законодательного Собрания Свердловской области с целью направления их в порядке законодательной инициативы в Федеральное Собрание Российской Федерации.

На практике Экспертный совет проводит в основном экспертизу проектов законов Свердловской области, внесенных в Областную Думу.

Правовые акты (документы) могут быть направлены на экспертизу Губернатором Свердловской области, председателями палат Законодательного Собрания Свердловской области и Председателем Правительства Свердловской области. Экспертиза правовых актов может быть проведена Экспертным советом также по своей инициативе.

При проведении экспертизы правовых актов Экспертный совет не связан мнением органов государственной власти и должностных лиц Свердловской области. Результаты экспертизы правового акта отражаются в заключении Экспертного совета. Заключение утверждается на заседании Экспертного совета простым большинством голосов присутствующих на заседании членов совета. Член Экспертного совета, не согласный с заключением, вправе заявить особое мнение, которое прилагается к заключению. Заключение Экспертного совета направляется органу государственной власти, направившему правовой акт на экспертизу, органу государственной власти, в чьей компетенции находится принятие, одобрение, подписание или опубликование подвергнутого экспертизе правового акта, а также другим заинтересованным органам и должностным лицам, определяемым советом.

В первые несколько лет своей деятельности Экспертный совет проводил экспертизу большинства, но не всех проектов законов Свердловской области. Последние 10 лет Экспертный совет охватывает экспертизой почти все законопроекты.

За 12 лет своей деятельности Экспертный совет подверг экспертизе более 1300 проектов законов Свердловской области.

Практика деятельности Экспертного совета показала его полезность в обеспечении качества законодательства Свердловской области.

Уже в начальный период работы Экспертного совета выявилась проблема учета заключений совета на законопроекты при их рассмотрении Областной Думой. В практике были случаи, когда несмотря на отрицательное заключение на законопроект Областная Дума все же принимала его, руководствуясь политическими, экономическими, иными мотивами. Результаты научной экспертизы, выраженные в заключении, не имеют для законодательного органа обязательной силы. Экспертное заключение может воздействовать на законодательный орган только силой аргументов. Научная экспертиза законопроектов оправдана и полезна, хотя и не может помешать всем недостаточно проработанным законопроектам обрести статус действующих законов.

Федеральные органы государственной власти, иные федеральные государственные органы осуществляют экспертизу нормативных правовых актов Свердловской области, их проектов в рамках полномочий, установленных федеральным законодательством.

Наибольшее число экспертиз нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов проводят территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации (Главное управление Министерства юстиции Российской Федерации по Уральскому федеральному округу, Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Свердловской области) и Прокуратура Свердловской области. Так, по данным Минюста России, его территориальными органами была проведена экспертиза 176 проектов нормативных правовых актов Свердловской области с подготовкой заключений, из которых 164 не имели замечаний и предложений, а 12 – имели. Последние были направлены в соответствующий правотворческий орган Свердловской области.

Федеральные государственные органы экспертизу нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов проводят на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, то есть юридическую экспертизу.

§ 3. Оценка уровня экспертизы проектов нормативных правовых актов Свердловской области, влияние экспертизы на качество законодательства и предложения по ее совершенствованию

Заключения по результатам экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области, их проектов (экспертные заключения) на практике разнятся по объему и качеству.

В большинстве случаев экспертные заключения занимают несколько страниц печатного текста. Объем экспертного заключения обусловлен объемом подвергаемого экспертизе нормативного правового акта, проекта акта, его уровнем, количеством разрешаемых экспертизой вопросов, рядом других факторов. Поэтому между объемом экспертного заключения и его качеством нет общей прямой зависимости. Вместе с тем при прочих равных условиях более глубокое, тщательное заключение имеет больший объем.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов оказывает значительное влияние на повышение качества принимаемого нормативного правового акта, а экспертиза принятых нормативных правовых актов – на их совершенствование. В результате экспертиза воздействует на повышение качества законодательства Свердловской области и тем большее, чем выше качество самой экспертизы.

Для повышения качества экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов необходимо повысить уровень нормативно-правового обеспечения экспертизы. С этой целью необходимо прежде всего укрепить правовые основы экспертизы, содержащиеся в статье 38 «Экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области» Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области». Логико-юридическая схема (структура) и основное содержательное наполнение этой статьи могли бы быть следующими.

Пункт 1 статьи об экспертизе должен содержать общие положения об экспертизе:

В случаях и порядке, установленных федеральным и областным законодательством, проводится экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области и проектов нормативных правовых актов Свердловской области.

Экспертиза проводится с целью оценки качества (уровня) и совершенствования нормативного правового акта, его проекта.

По субъекту, проводящему экспертизу, она может быть внутренней (служебной), научной и общественной, а также иной в случаях, установленных федеральным и областным законодательством.

Научная, общественная, иная экспертиза, проводимая на основании областного законодательства, за исключением внутренней (служебной) экспертизы, является независимой экспертизой.

Для проведения независимой экспертизы не могут привлекаться депутаты палат Законодательного Собрания, иные лица, замещающие государственные должности Свердловской области, а также государственные гражданские служащие Свердловской области.

Организации и лица, осуществляющие независимую экспертизу нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов, вправе получать в государственных органах Свердловской области необходимые для проведения экспертизы материалы и документы, а также принимать участие в обсуждении нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов.

По содержанию (предмету) экспертизы она может быть юридической (правовой), антикоррупционной, лингвистической, финансовой, экологической, иной, а также комплексной, то есть охватывающей два или более различных по содержанию вида экспертизы.

Если антикоррупционная и (или) лингвистическая экспертиза проводится в комплексе с юридической экспертизой, то такая экспертиза может именоваться юридической экспертизой.

Состав вопросов, разрешаемых в рамках юридической, антикоррупционной, лингвистической, финансовой, экологической, иной экспертизы определяется федеральным и областным законодательством, а в случаях, когда состав вопросов не определен законодательством, он устанавливается субъектом, напавшим нормативный правовой акт, его проект на экспертизу. При отсутствии установленных требований к содержанию экспертизы, составу разрешаемых ею вопросов они определяются организацией, подразделением организации, специалистом, иным субъектом, проводящим экспертизу.

Экспертиза проектов нормативных правовых актов Свердловской области может осуществляться на любых стадиях правотворческого процесса.

Пункт 2 статьи об экспертизе должен формулировать правила о внутренней (служебной) экспертизе:

Внутренняя (служебная) экспертиза нормативного правового акта Свердловской области, его проекта проводится подразделением (службой), должностным лицом, иным работником правотворческого органа, принявшего нормативный правовой акт (уполномоченного на принятие проекта нормативного правового акта).

Для участия в проведении внутренней (служебной) экспертизы при необходимости могут привлекаться специалисты, не связанные трудовыми (служебными) отношениями с соответствующим органом.

Экспертиза, проводимая научной организацией, созданной органом государственной власти или с его участием, не считается внутренней (служебной) экспертизой.

Внутренняя (служебная) экспертиза проектов нормативных правовых актов Свердловской области является обязательной.

Внутренняя (служебная) экспертиза нормативных правовых актов Свердловской области является обязательной в случаях, предусмотренных федеральным законодательством, областными законами, нормативными правовыми актами соответствующего правотворческого органа или органа государственной власти Свердловской области, которому подчинен правотворческий орган. В

инных случаях внутренняя (служебная) экспертиза нормативного правового акта Свердловской области проводится по решению соответствующего правотворческого органа (его руководителя, уполномоченных должностных лиц), органа государственной власти Свердловской области (его руководителя, уполномоченных должностных лиц), которому подчинен правотворческий орган.

Содержание внутренней (служебной) экспертизы (виды внутренней экспертизы по содержанию), вопросы, разрешаемые внутренней экспертизой, порядок ее проведения и рассмотрения ее результатов устанавливаются соответствующим правотворческим органом, его уполномоченным подразделением или должностным лицом в соответствии с федеральным и областным законодательством. При этом внутренняя (служебная) юридическая экспертиза должна проводиться в отношении каждого проекта нормативного правового акта Свердловской области.

Пункт 3 статьи об экспертизе должен быть посвящен изложению нормативных положений о научной экспертизе:

Научная экспертиза нормативного правового акта Свердловской области, его проекта проводится научными учреждениями, высшими учебными заведениями, иными компетентными организациями, а также экспертами из числа ведущих ученых и специалистов соответствующего профиля.

В качестве экспертов при проведении научной экспертизы не могут выступать лица, принимавшие участие в подготовке соответствующего проекта нормативного правового акта.

Государственные органы Свердловской области вправе создавать специальные экспертные организации для проведения научной экспертизы нормативных правовых актов Свердловской области и их проектов, а также придавать статус уполномоченной экспертной организации действующей научной организации или высшему учебному заведению.

Научная экспертиза проводится на возмездной или безвозмездной основе.

Обязательной научной экспертизе подлежат:

1) проекты законов Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области;

2) проекты законов Свердловской области, принимаемых в форме кодексов Свердловской области;

3) проекты иных нормативных правовых актов Свердловской области, обязательная научная экспертиза которых предусмотрена федеральным и областным законодательством;

4) нормативные правовые акты Свердловской области, обязательная научная экспертиза которых предусмотрена федеральным и областным законодательством.

В иных случаях научная экспертиза нормативного правового акта Свердловской области, его проекта проводится по решению соответствующего правотворческого органа (его руководителя, уполномоченного должностного лица), органа государственной власти Свердловской области (его руководителя, уполномоченного должностного лица), которому подчинен правотворческий орган.

Содержание научной экспертизы (виды научной экспертизы по содержанию), вопросы, разрешаемые научной экспертизой, предусматриваются федеральным и областным законодательством, а в случаях, им не предусмотренных, устанавливаются правотворческим органом, иным уполномоченным органом государственной власти, должностным лицом, по решению которых проводится научная экспертиза.

Пункт 4 статьи об экспертизе должен предусматривать регламентацию общественной экспертизы:

Общественная экспертиза нормативного правового акта Свердловской области, его проекта проводится Общественной палатой Свердловской области (в случае ее создания), общественными объединениями (организациями).

Обязательной общественной экспертизе подлежат:

1) проекты законов Свердловской области по вопросам защиты прав и свобод граждан, а также по вопросам, связанным с деятельностью общественных объединений (организаций);

2) проекты иных нормативных правовых актов Свердловской области, обязательная общественная экспертиза которых предусмотрена федеральным и областным законодательством;

3) нормативные правовые акты Свердловской области, обязательная общественная экспертиза которых предусмотрена федеральным и областным законодательством.

В иных случаях общественная экспертиза нормативного правового акта Свердловской области, его проекта проводится по решению соответствующего правотворческого органа (его руководителя, уполномоченного должностного лица), органа государственной власти Свердловской области (его руководителя, уполномоченного должностного лица), которому подчинен правотворческий орган.

Содержание общественной экспертизы (виды общественной экспертизы по содержанию), вопросы, разрешаемые общественной экспертизой, предусматриваются федеральным и областным законодательством, а в случаях, им не предусмотренных, устанавливаются правотворческим органом, иным уполномоченным органом государственной власти, должностным лицом, по решению которых проводится общественная экспертиза.

Пункт 5 статьи об экспертизе должен устанавливать требование к экспертному заключению:

По результатам экспертизы нормативного правового акта Свердловской области, его проекта составляется письменное заключение (экспертное заключение).

Экспертное заключение подлежит обязательному рассмотрению соответствующим правотворческим органом.

Экспертное заключение на проект нормативного правового акта, внесенного на рассмотрение правотворческого органа, подлежит обязательному включению в состав материалов к проекту, направляемых лицам, участвующим в рассмотрении проекта.

Содержащиеся в экспертном заключении выводы и предложения не являются обязательными для правотворческого органа.

Пункт 6 статьи об экспертизе должен определять статус заключений, подготовленных вне правового режима экспертизы:

Заключение на нормативный правовой акт, его проект, полученное правотворческим органом от организации, органа, в который нормативный правовой акт, его проект был направлен официально для ознакомления в соответствии с правилами правотворческого процесса, подлежит рассмотрению по правилам, установленным в отношении экспертных заключений, даже если указанное в настоящем пункте заключение подготовлено вне правового режима экспертизы нормативного правового акта Свердловской области, его проекта.

Проверка нормативного правового акта, его проекта, проведенная гражданином, группой граждан, организацией, иным субъектом вне правового режима экспертизы нормативного правового акта, его проекта, установленного федеральным и областным законодательством, не признается экспертизой нормативного правового акта, его проекта. Документы, отражающие результаты указанной проверки и поступившие в соответствующий правотворческий орган, рассматриваются последним как письменное обращение гражданина (организации) и может быть использовано в правотворческой деятельности по усмотрению правотворческого органа.

И, наконец, пункт 7 статьи об экспертизе должен регулировать пределы ее распространения на заключения федеральных государственных органов:

Положения настоящей статьи не распространяются на экспертизу нормативных правовых актов Свердловской области, их проектов, проводимую федеральными органами государственной власти, иными федеральными государственными органами в рамках осуществления их полномочий, предусмотренных федеральным законодательством. Однако заключения указанных федеральных органов, поступившие в правотворческий орган, подлежат рассмотрению по правилам, установленным в отношении экспертных заключений, даже если обязательность рассмотрения заключения не предусмотрена федеральным законодательством.

Помимо совершенствования нормативно-правовой основы экспертизы разработать требования к различным видам экспертизы по ее содержанию (юридической, антикоррупционной, лингвистической, финансовой, экономической, иной), и методику их проведения.

Глава 8. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ПРОЦЕСС В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативно-правовое обеспечение законодательного процесса в Свердловской области

В настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) законодательный процесс в Свердловской области регулируют:

1) Устав Свердловской области, предусматривающий основы законодательного процесса в Свердловской области (статьи 66–70) и особенности законодательного процесса в отношении законов Свердловской области о внесении изменений в Устав Свердловской области (статьи 129, 130);

2) Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», который содержит основной систематизированный массив норм о законодательном процессе (главы 4–10);

3) Регламент Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 28 июня 2005 года № 1630-ПОД, предусматривающий детализированные нормы о законодательном процессе в части рассмотрения и принятия законопроектов Областной Думой (раздел 3);

4) Регламент Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, утвержденный Постановлением Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 8 февраля 2000 года № 224-ППП, предусматривающий детализированные нормы о законодательном процессе на стадии рассмотрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой (глава 6), а также правила осуществления Палатой Представителей права законодательной инициативы (глава 10);

5) Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области», предусматривающий подробные нормы об особенностях законодательного процесса в отношении законов

Свердловской области об областном бюджете, бюджете Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области, об исполнении областного бюджета, об исполнении бюджета Территориального фонда обязательного медицинского страхования Свердловской области (главы 2–5, статьи 35, 36, 43, 44);

б) Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области», предусматривающий отдельные правила об участии Правительства Свердловской области в законодательном процессе (статья 23).

Регламентация отдельных организационных и технических вопросов, связанных с законодательным процессом, осуществляется внутриорганизационными нормативными правовыми актами Областной Думы (в частности распоряжением председателя Областной Думы от 13 февраля 2008 года № 82-РД «О паспорте законопроекта (закона Свердловской области)»).

Уровень нормативно-правового обеспечения законодательного процесса в Свердловской области следует признать в целом приемлемым.

Достоинством нормативно-правового обеспечения является наличие развернутого, систематизированного и детального правового регулирования законодательного процесса на уровне закона, а именно в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области». По уровню системности и четкости регламентации законодательного процесса указанный закон превосходит аналогичные законы других субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем нормативно-правовое обеспечение законодательного процесса не свободно от недостатков, которые, в частности, проявляются:

в недостаточно стройной структуре глав Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», посвященных законодательному процессу (например глава 4 закона включает статьи 36, 37, не относящиеся к правотворческому процессу, а вопросам законодательной инициативы посвящены две главы 4 и 5, причем в последней регламентируется особенность народной законодательной инициативы);

в недостаточной согласованности подзаконных нормативных правовых актов, включающих нормы о законодательном процессе, с Законом Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» (так, статья 64 Регламента Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области в качестве законодательной инициативы рассматривает внесение в Областную Думу поправок к законопроектам, а также законодательные предложения о разработке и принятии областных законов, что не соответствует статье 41 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», согласно которой предметом законодательной инициативы являются только проекты законов Свердловской области).

§ 2. Продвижение законопроектов, законов Свердловской области по стадиям законодательного процесса

1. Состав стадий законодательного процесса

В законодательный процесс в качестве его составных частей (стадий) в настоящее время входят:

- 1) стадия внесения законопроектов в Областную Думу в порядке законодательной инициативы и принятия их к рассмотрению Областной Думой;
- 2) стадия рассмотрения и принятия законопроектов (законов) Областной Думой;
- 3) стадия рассмотрения и одобрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой;
- 4) факультативная стадия повторного рассмотрения Областной Думой и Палатой Представителей законов, отклоненных Палатой Представителей;
- 5) стадия подписания Губернатором Свердловской области законов, принятых Законодательным Собранием, и официального опубликования законов;
- 6) факультативная стадия повторного рассмотрения законов, отклоненных Губернатором Свердловской области;

7) стадия вступления в силу законов Свердловской области.

Сводные данные о продвижении законопроектов, законов Свердловской области по указанным стадиям законодательного процесса приведены в таблице 8.1, помещенной в конце настоящего параграфа.

В 1994–2008 гг. в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области (до середины 1996 г. – Свердловскую областную Думу) было внесено 1608 законопроектов. Из них принято к рассмотрению Областной Думой 1458 законопроектов, что составило 90% от общего количества внесенных законопроектов.

Областная Дума за этот период приняла 1386 законопроектов (законов) или 95% от числа законопроектов, принятых к рассмотрению.

Палата Представителей в 1996–2008 гг. одобрила 1291 закон, принятый Областной Думой, что составило 93% от принятых Областной Думой законов (здесь следует учитывать, что Палата Представителей начала работать с середины 1996 г.).

Губернатор Свердловской области (до середины 1995 г. – Глава администрации Свердловской области) подписал и официально опубликовал в 1994–2008 гг. 1379 законов, то есть почти все законы, поступившие от Законодательного Собрания Свердловской области.

Все подписанные Губернатором законы Свердловской области вступили в силу, за исключением 4 законов, которые были отменены до их вступления в силу.

Таким образом, законы, вступившие в силу, составили 85% от количества законопроектов, внесенных в Областную Думу. Это достаточно высокий показатель проходимости законопроектов по стадиям законодательного процесса.

2. Стадия внесения законопроектов в Областную Думу в порядке законодательной инициативы и принятие их к рассмотрению Областной Думой

Продвижение законопроектов на стадии внесения законопроектов в Областную Думу в порядке законодательной инициативы и принятия их к

рассмотрению Областной Думой отражены в таблице 8.2, а данные о внесенных законопроектах в разрезе субъектов законодательной инициативы отражены в таблицах 8.9–8.12 (указанные таблицы помещены конце настоящего параграфа).

В 1994–2008 гг. в Областную Думу было внесено в общей сложности 1608 законопроектов. Из них 140 (почти 9%) законопроектов были затем отозваны субъектами права законодательной инициативы. При этом около половины законопроектов было отозвано в связи с рекомендацией Областной Думы доработать законопроект. Часть отозванных законопроектов после доработки затем была вновь внесена в Областную Думу. Эти законопроекты учтены как самостоятельные законопроекты.

Незначительная часть внесенных законопроектов (16 из 1468 законопроектов оставшихся после отзыва отдельных законопроектов) не была принята к рассмотрению Областной Думой. Все эти законопроекты были не приняты к рассмотрению в 2005–2008 гг., то есть после внесения изменений в Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», установивших четкие основания для отказа принятия законопроекта к рассмотрению Областной Думой.

Таким образом, в 1994–2008 гг. к рассмотрению было принято 1452 законопроекта, что составило 90% от общего числа внесенных законопроектов. Этот показатель следует признать высоким.

Наибольшее количество законопроектов в 1999–2008 гг. (установить данные за 1994–1998 гг. не представлялось возможным) было внесено Правительством Свердловской области – почти 54%, что сопоставимо с данным показателем для других субъектов Российской Федерации, самой Российской Федерации, других государств.

Ни разу не реализовали право законодательной инициативы Областная Дума, Уставный Суд Свердловской области, Свердловской областной суд, Свердловский арбитражный суд и граждане в порядке народной законодательной инициативы.

Депутаты палат Законодательного Собрания Свердловской области внесли 473 законопроекта (около 35% законопроектов). При этом надо учитывать, что большую часть из них составляют законопроекты, подготовленные в плановом порядке. Законопроектов, разработанных и внесенных депутатами по собственной инициативе, сравнительно немного.

Из законопроектов, внесенных депутатами палат Законодательного Собрания подавляющее количество (434) внесено депутатами Областной Думы. Депутаты Палаты Представителей внесли только 16 законопроектов, причем за последние 2 года ими не было внесено ни одного законопроекта, а в 2005–2006 гг. – по одному законопроекту. Наибольшее количество законопроектов, а именно 6, депутатами Палаты Представителей было внесено в 2003 г. Спад и без того невысокой активности депутатов Палаты Представителей по части реализации права законодательной инициативы в определенной мере может быть объяснен невысоким количеством принятых законопроектов из числа внесенных депутатами Палаты Представителей – 2 из 16.

Подробные данные о количестве законопроектов, внесенных в 1999–2008 гг. в Областную Думу отдельными субъектами законодательной инициативы (с указанием принятых и отклоненных законопроектов), приведены в таблицах 8.10–8.12, помещенных в конце настоящего параграфа.

3. Стадия рассмотрения и принятия законопроектов (законов) Областной Думой

Продвижение законопроектов на стадии рассмотрения и принятия законопроектов (законов) Областной Думой в 1994–2008 гг. отражено в таблице 8.3, помещенной в конце настоящего параграфа.

По результатам рассмотрения законопроектов в первом чтении Областная Дума в 1994–2008 гг. отклонила незначительное количество законопроектов – 56 из 1458 или 4%.

Еще меньше законопроектов Областной Думой было отклонено по итогам рассмотрения законопроектов во втором чтении – 14.

При рассмотрении в третьем чтении Областная Дума практически не отклоняла законопроектов (2 отклоненных законопроекта или 0,14% от принятых во втором чтении законопроектов).

Высокий процент принимаемых Областной Думой внесенных законопроектов вряд ли можно оценить положительно, поскольку это свидетельствует о сравнительно легком прохождении законопроектов через стадию их рассмотрения в Областной Думе, в том числе и законопроектов невысокого качества. В 1994–2008 гг. законопроектов невысокого уровня в Областную Думу было внесено гораздо больше, чем отклонено Областной Думой. Следовательно, Областная Дума пропускала значительное количество некачественных законопроектов, что сказывалось на качестве создаваемого ею продукта – законов Свердловской области.

Представляется, что Областная Дума должна требовательнее подходить к оценке качества законопроектов и служить преградой законопроектам низкого уровня.

4. Стадия рассмотрения и одобрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой

Продвижение законов на стадии рассмотрения и одобрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой, в 1994–2008 гг. отражено в таблице 8.4, помещенной в конце настоящего параграфа.

В 1996–2008 гг. (Палата Представителей начала работу в 1996 г.) Палата Представителей рассмотрела 1330 законов, принятых Областной Думой, и одобрила 1291 из них (97%). При этом 79% законов было одобрено с рассмотрением на заседании Палаты Представителей, а 21% – без такого рассмотрения.

Высокий процент одобренных Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой, – почти 100%, свидетельствует о невысокой требовательности Палаты Представителей при рассмотрении законов (трудно предположить, что все 97% одобренных Палатой Представителей законов были высокого уровня. В связи с анализируемым показателем напрашивается вопрос о

необходимости повышения тщательности рассмотрения законов Палат Представителей или о целесообразности стадии рассмотрения и одобрения законов Палатой Представителей.

5. Факультативная стадия повторного рассмотрения Областной Думой и Палатой Представителей законов, отклоненных Палатой Представителей

Продвижение законов на факультативной стадии повторного рассмотрения Областной Думой и Палатой Представителей законов, отклоненных Палатой Представителей, в 1994–2008 гг. (точнее в 1996–2008 гг.) отражено в таблице 8.5, помещенной в конце настоящего параграфа.

Поскольку данная стадия имеет факультативный характер, в ее рамках рассматривается незначительное количество законов – равное количеству законов, отклоненных Палатой Представителей. В 1994–2008 гг. таких законов было 61.

В результате повторного рассмотрения отклоненных законов Областная Дума приняла 55 законов (из 61), в том числе 45 с учетом поправок согласительной комиссии, образованной палатами Законодательного Собрания, а 10 – повторно в ранее принятой Областной Думой редакции. В числе отклоненных Областной Думой при повторном рассмотрении законов оказалось 6 законов.

Все законы, принятые Областной Думой при повторном рассмотрении, были одобрены Палатой Представителей (то есть 45 законов).

Таким образом, на рассматриваемой стадии в 1994–2008 гг. в общей сложности принято 45 законов. Иными словами, данная факультативная стадия стала преградой лишь 6 законопроектам, что немного.

6. Стадия подписания Губернатором Свердловской области законов, принятых Законодательным Собранием, и официальное опубликование законов

Продвижение законов на стадии подписания Губернатором Свердловской области законов, принятых Законодательным Собранием, и официального

опубликования законов отражено в таблице 8.6, помещенной в конце настоящего параграфа.

В 1994–2008 гг. Губернатором Свердловской области было получено от Законодательного Собрания Свердловской области (а точнее от Палаты Представителей в случае одобрения ею законов, принятых Областной Думой, – в большинстве случаев, или от Областной Думы в случае повторного принятия в прежней редакции закона, отклоненного Палатой Представителей) почти 1400 принятых законов. Все они были приняты к рассмотрению, в результате чего Губернатор подписал 1379 законов, которые затем были официально опубликованы. Отклонены Губернатором Свердловской области были только 8 законов, что составило 0,58% от законов, полученных от Законодательного Собрания. Если учесть, что из 8 законов 5 отклонено было в 1997 г., то будет видно, что Губернатор в последние 10 лет практически не отклонял законы, принятые Законодательным Собранием.

Единовременное отклонение Губернатором Свердловской области законов, принятых Законодательным Собранием в 1994–2008 гг., свидетельствует, что уровень качества законов практически не использовался Губернатором Свердловской области в качестве критерия при решении вопроса о подписании или отклонении законов, иначе в числе отклоненных оказался бы не один десяток законов.

7. Факультативная стадия повторного рассмотрения законов, отклоненных Губернатором Свердловской области

Продвижение законов на факультативной стадии повторного рассмотрения законов, отклоненных Губернатором Свердловской области, отражено в таблице 8.7, помещенной в конце настоящего параграфа.

На данной стадии в 1994–2008 гг. было рассмотрено всего 8 законов, поскольку именно такое количество законов было за эти годы отклонено Губернатором Свердловской области.

При повторном рассмотрении законов, отклоненных Губернатором, Областная Дума повторно приняла 7 законов из 8.

В соответствии с законодательством Губернатор обязан был подписать законы, повторно принятые Областной Думой, и он подписал все 7 законов.

8. Стадия вступления в силу законов Свердловской области

Продвижение законов на стадии вступления в силу законов Свердловской области в 1994–2008 гг. отражено в таблице 8.8, помещенной в конце настоящего параграфа.

На данной завершающей стадии законодательного процесса из 1379 законов, подписанных Губернатором Свердловской области и официально опубликованных, вступили в силу 1373 закона, а 4 закона в силу не вступили, поскольку были отменены до их вступления в силу.

Таблица 8.1

**Сводные данные о продвижении законопроектов, законов Свердловской области по стадиям законодательного процесса
в 1994–2008 гг.**

Год (период)	Законопро- екты, внесенные в Областную Думу	Законопроекты, принятые к рассмотрению и по которым начато первое чтение		Законы, принятые Областной Думой		Законы, одобренные Палатой Представителей		Законы, полученные Губернатором от палат Законода- тельного Собрания	Законы, подписанные Губернатором и офиц. опубликованные		Законы, вступившие в силу		
		Количество	В % к внесенным законопроектам (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, по которым начато первое чтение (стлб. 3)	Количество	В % к законам, принятым Областной Думой (стлб. 5)		Количество	В % к законам, полученным Губерна- тором от палат Зак. Собрания (стлб. 9)	Количество	В % к официально опубликованным законам (стлб. 10)	В % к внесенным законопроектам (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1994	16	16	100,00%	16	100,00%	X	X	16	16	100,00%	16	100,00%	100,00%
1995	42	41	97,62%	40	97,56%	X	X	40	40	100,00%	40	100,00%	95,24%
1996	67	67	100,00%	67	100,00%	38	56,72%	59	59	100,00%	59	100,00%	88,06%
1997	80	77	96,25%	77	100,00%	80	103,90%	80	80	100,00%	80	100,00%	100,00%
1998	59	53	89,83%	50	94,34%	47	94,00%	52	52	100,00%	52	100,00%	88,14%
1999	71	58	81,69%	51	87,93%	51	100,00%	51	51	100,00%	51	100,00%	71,83%
2000	105	67	63,81%	64	95,52%	53	82,81%	54	54	100,00%	54	100,00%	51,43%
2001	109	95	87,16%	90	94,74%	98	108,89%	98	98	100,00%	98	100,00%	89,91%
2002	105	81	77,14%	75	92,59%	67	89,33%	71	71	100,00%	71	100,00%	67,62%
2003	82	69	84,15%	59	85,51%	62	105,08%	62	62	100,00%	62	100,00%	75,61%
2004	250	245	98,00%	241	98,37%	240	99,59%	241	241	100,00%	241	100,00%	96,40%
2005	143	131	91,61%	129	98,47%	125	96,90%	125	125	100,00%	125	100,00%	87,41%
2006	104	108	103,85%	98	90,74%	102	104,08%	102	102	100,00%	102	100,00%	98,08%
2007	202	192	95,05%	176	91,67%	175	99,43%	176	175	99,43%	175	100,00%	86,63%
2008	173	158	91,33%	153	96,84%	153	100,00%	153	153	100,00%	149	97,39%	86,13%
1994–2008	1608	1458	90,67%	1386	95,06%	1291	93,15%	1380	1379	99,93%	1375	99,71%	85,51%

**Продвижение законопроектов на стадии внесения законопроектов в Областную Думу
в порядке законодательной инициативы и принятия их к рассмотрению
в 1999–2008 гг.**

Год (период)	Все внесенные законопро- екты	Отозванные законопроекты		Внесенные законопроекты за исключением отозванных		Принятые к рассмотрению законопроекты		Не принятые к рассмотрению законопроекты	
		Количество	В % ко всем внесенным законопроектам (стлб. 2)	Количество (стлб. 2 минус стлб. 3)	В % ко всем внесенным законопроектам (стлб. 2)	Количество (стлб. 5 минус стлб. 9)	В % ко всем внесенным законопроектам (стлб. 2)	Количество	В % ко всем внесенным законопроектам (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1994	16	0	0,00%	16	100,00%	16	100,00%	0	0,00%
1995	42	1	2,38%	41	97,62%	41	97,62%	0	0,00%
1996	67	0	0,00%	67	100,00%	67	100,00%	0	0,00%
1997	80	3	3,75%	77	96,25%	77	96,25%	0	0,00%
1998	59	6	10,17%	53	89,83%	53	89,83%	0	0,00%
1999	71	11	15,49%	60	84,51%	60	84,51%	0	0,00%
2000	105	30	28,57%	75	71,43%	75	71,43%	0	0,00%
2001	109	21	19,27%	88	80,73%	88	80,73%	0	0,00%
2002	105	19	18,10%	86	81,90%	86	81,90%	0	0,00%
2003	82	15	18,29%	67	81,71%	67	81,71%	0	0,00%
2004	250	15	6,00%	235	94,00%	235	94,00%	0	0,00%
2005	143	5	3,50%	138	96,50%	132	92,31%	6	4,20%
2006	104	0	0,00%	104	100,00%	100	96,15%	4	3,85%
2007	202	6	2,97%	196	97,03%	192	95,05%	4	1,98%
2008	173	8	4,62%	165	95,38%	163	94,22%	2	1,16%
1994–2008	1608	140	8,71%	1468	91,29%	1452	90,30%	16	1,00%

Таблица 8.3

**Продвижение законопроектов на стадии рассмотрения и принятия законопроектов (законов) Областной Думой
в 1994–2008 гг.**

Год (период)	Первое чтение				Второе чтение				Третье чтение							
	Законо- проекты, по которым начато первое чтение	Принятые законопроекты		Отклоненные законопроекты		Принятые законопроекты		Отклоненные законопроекты		Принятые и направленные в Палату Представителей законы			Возвращенные к рассмотрению во втором чтении законопроекты		Отклоненные законопроекты	
		Количество	В % законопроектам, по которым начато первое чтение (стлб. 2)	Количество	В % законопроектам, по которым начато первое чтение (стлб. 2)	Количество	В % к принятым в первом чтении законопроектам (стлб. 3)	Количество	В % к принятым в первом чтении законопроектам (стлб. 3)	Количество	В % к принятым во втором чтении законопроектам (стлб. 7)	В % законопроектам, по которым начато первое чтение (стлб. 2)	Количество	В % к принятым во втором чтении законопроектам (стлб. 7)	Количество	В % к принятым во втором чтении законопроектам (стлб. 7)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17
1994	16	16	100,00%	0	0,00%	16	100,00%	0	0,00%	16	100,00%	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
1995	41	41	100,00%	0	0,00%	40	97,56%	1	2,44%	40	100,00%	97,56%	0	0,00%	0	0,00%
1996	67	67	100,00%	0	0,00%	67	100,00%	0	0,00%	67	100,00%	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
1997	77	77	100,00%	0	0,00%	77	100,00%	0	0,00%	77	100,00%	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
1998	53	50	94,34%	3	5,66%	50	100,00%	0	0,00%	50	100,00%	94,34%	0	0,00%	0	0,00%
1999	58	53	91,38%	5	8,62%	51	96,23%	2	3,77%	51	100,00%	87,93%	0	0,00%	0	0,00%
2000	67	65	97,01%	2	2,99%	64	98,46%	1	1,54%	64	100,00%	95,52%	0	0,00%	0	0,00%
2001	95	93	97,89%	2	2,11%	91	97,85%	2	2,15%	90	98,90%	94,74%	0	0,00%	1	1,10%
2002	81	78	96,30%	3	3,70%	76	97,44%	2	2,56%	75	98,68%	92,59%	0	0,00%	1	1,32%
2003	69	63	91,30%	6	8,70%	59	93,65%	4	6,35%	59	100,00%	85,51%	0	0,00%	0	0,00%
2004	245	242	98,78%	3	1,22%	241	99,59%	1	0,41%	241	100,00%	98,37%	0	0,00%	0	0,00%
2005	131	129	98,47%	2	1,53%	129	100,00%	0	0,00%	129	100,00%	98,47%	0	0,00%	0	0,00%
2006	108	98	90,74%	10	9,26%	98	100,00%	0	0,00%	98	100,00%	90,74%	0	0,00%	0	0,00%
2007	192	177	92,19%	15	7,81%	176	99,44%	1	0,56%	176	100,00%	91,67%	0	0,00%	0	0,00%
2008	158	153	96,84%	5	3,16%	153	100,00%	0	0,00%	153	100,00%	96,84%	0	0,00%	0	0,00%
1994–2008	1458	1402	96,16%	56	3,84%	1388	99,00%	14	1,00%	1386	99,86%	95,06%	0	0,00%	2	0,14%

Таблица 8.4

Продвижение законов на стадии рассмотрения и одобрения Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой в 1994–2008 гг.

Год (период)	Законы, поступив- шие в Палату Представи- телей из Областной Думы	Принятые к рассмотрению законы		Не принятые к рассмотрению законы		Одобренные законы						Отклоненные законы	
		Количество	В % от законов, поступивших в Палату Представ. из Обл. Думы (стлб. 2)	Количество	В % от законов, поступивших в Палату Представ. из Обл. Думы (стлб. 2)	Все одобренные законы		Законы, одобренные с рассмотрением на заседании Палаты Представителей		Законы, одобренные без рассмотрения на заседании Палаты Представителей		Количество	В % от законов, принятых к рассмотрению Палатой Представителей (стлб.3)
						Количество	В % от законов, принятых к рассмотрению Палатой Представ. (стлб. 3)	Количество	В % от всех одобренных законов (стлб. 7)	Количество	В % от всех одобренных законов (стлб. 7)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1994	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1995	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1996	67	67	100,00%	0	0	38	56,72%	27	71,05%	11	28,95%	8	11,94%
1997	77	77	100,00%	0	0	80	103,90%	57	71,25%	23	28,75%	24	31,17%
1998	50	50	100,00%	0	0	47	94,00%	39	82,98%	8	17,02%	3	6,00%
1999	51	51	100,00%	0	0	51	100,00%	45	88,24%	6	11,76%	1	1,96%
2000	64	64	100,00%	0	0	53	82,81%	51	96,23%	2	3,77%	1	1,56%
2001	90	90	100,00%	0	0	98	108,89%	82	83,67%	16	16,33%	5	5,56%
2002	75	75	100,00%	0	0	67	89,33%	63	94,03%	4	5,97%	8	10,67%
2003	59	59	100,00%	0	0	62	105,08%	54	87,10%	8	12,90%	3	5,08%
2004	241	241	100,00%	0	0	240	99,59%	210	87,50%	30	12,50%	2	0,83%
2005	129	129	100,00%	0	0	125	96,90%	99	79,20%	26	20,80%	2	1,55%
2006	98	98	100,00%	0	0	102	104,08%	80	78,43%	22	21,57%	0	0,00%
2007	176	176	100,00%	0	0	175	99,43%	115	65,71%	60	34,29%	3	1,70%
2008	153	153	100,00%	0	0	153	100,00%	102	66,67%	51	33,33%	1	0,65%
1994–2008	1330	1330	100,00%	0	0	1291	97,07%	1024	79,32%	267	20,68%	61	4,59%

**Продвижение законов на стадии повторного рассмотрения
Областной Думой и Палатой Представителей законов, отклоненных Палатой Представителей
(факультативная стадия) в 1994–2008 гг.**

Год (период)	Повторное рассмотрение законов Областной Думой							Повторное рассмотрение законов Палатой Представителей			
	Законы, отклоненные Палатой Представи- телей	Законы, принятые с учетом поправок согласительной комиссии		Законы, повторно принятые в прежней редакции		Отклоненные законы		Одобренные законы		Отклоненные законы	
		Количество	В % от законов, отклоненных Палатой Представителей (стлб. 2)	Количество	В % от законов, отклоненных Палатой Представителей (стлб. 2)	Количество	В % от законов, отклоненных Палатой Представителей (стлб. 2)	Количество	В % от законов, отклоненных Палатой Представителей (стлб. 2)	Количество	В % от законов, отклоненных Палатой Представителей (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1994	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1995	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
1996	8	5	62,50%	2	25,00%	1	12,50%	5	62,50%	0	0,00%
1997	24	21	87,50%	3	12,50%	0	0,00%	21	87,50%	0	0,00%
1998	3	1	33,33%	1	33,33%	1	33,33%	1	33,33%	0	0,00%
1999	1	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%
2000	1	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%
2001	5	4	80,00%	1	20,00%	0	0,00%	4	80,00%	0	0,00%
2002	8	5	62,50%	1	12,50%	2	25,00%	5	62,50%	0	0,00%
2003	3	1	33,33%	0	0,00%	2	66,67%	1	33,33%	0	0,00%
2004	2	1	50,00%	1	50,00%	0	0,00%	1	50,00%	0	0,00%
2005	2	2	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%	0	0,00%
2006	0	0		0		0		0		0	
2007	3	2	66,67%	1	33,33%	0	0,00%	2	66,67%	0	0,00%
2008	1	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%
1994–2008	61	45	73,77%	10	16,39%	6	9,84%	45	73,77%	0	0,00%

**Продвижение законов на стадии подписания Губернатором Свердловской области законов,
принятых Законодательным Собранием, и официального опубликования законов
в 1994–2008 гг.**

Год (период)	Законы, полученные Губернатором от палат Законодат. Собрания	Законы, не принятые Губернатором к рассмотрению		Законы, подписанные Губернатором		Законы, отклоненные Губернатором		Законы, официально опубликованные	
		Количество	В % к законам, полученным Губернатором от Законодат. Собрания (стлб. 2)	Количество	В % к законам, полученным Губернатором от Законодат. Собрания (стлб. 2)	Количество	В % к законам, полученным Губернатором от Законодат. Собрания (стлб. 2)	Количество	В % к законам, подписанным Губернатором (стлб. 5)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
1994	16	0	0,00%	16	100,00%	0	0,00%	16	100,00%
1995	40	0	0,00%	40	100,00%	0	0,00%	40	100,00%
1996	59	0	0,00%	59	100,00%	1	1,69%	59	100,00%
1997	80	0	0,00%	80	100,00%	5	6,25%	80	100,00%
1998	52	0	0,00%	52	100,00%	0	0,00%	52	100,00%
1999	51	0	0,00%	51	100,00%	1	1,96%	51	100,00%
2000	54	0	0,00%	54	100,00%	0	0,00%	54	100,00%
2001	98	0	0,00%	98	100,00%	0	0,00%	98	100,00%
2002	71	0	0,00%	71	100,00%	0	0,00%	71	100,00%
2003	62	0	0,00%	62	100,00%	0	0,00%	62	100,00%
2004	241	0	0,00%	241	100,00%	0	0,00%	241	100,00%
2005	125	0	0,00%	125	100,00%	0	0,00%	125	100,00%
2006	102	0	0,00%	102	100,00%	0	0,00%	102	100,00%
2007	176	0	0,00%	175	99,43%	1	0,57%	175	100,00%
2008	153	0	0,00%	153	100,00%	0	0,00%	153	100,00%
1994–2008	1380	0	0,00%	1379	99,93%	8	0,58%	1379	100,00%

Таблица 8.7

**Продвижение законов на стадии повторного рассмотрения законов,
отклоненных Губернатором Свердловской области (факультативная стадия)
в 1994–2008 гг.**

Год (период)	Законы, отклоненные Губернатором	Законы, повторно принятые Областной Думой		Законы, отклоненные Областной Думой		Законы, повторно принятые Областной Думой и подписанные Губернатором	
		Количество	В % к законам, отклоненным Губернатором (стлб. 2)	Количество	В % к законам, отклоненным Губернатором (стлб. 2)	Количество	В % к законам, повторно принятым Областной Думой в прежней редакции (стлб. 3)
1	2	3	4	5	6	7	8
1994	0	0		0		0	
1995	0	0		0		0	
1996	1	1	100,00%	0	0,00%	1	100,00%
1997	5	5	100,00%	0	0,00%	5	100,00%
1998	0	0		0		0	
1999	1	1	100,00%	0	0,00%	1	100,00%
2000	0	0		0		0	
2001	0	0		0		0	
2002	0	0		0		0	
2003	0	0		0		0	
2004	0	0		0		0	
2005	0	0		0		0	
2006	0	0		0		0	
2007	1	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2008	0	0		0		0	
1994–2008	8	7	87,50%	0	0,00%	7	87,50%

**Продвижение законов на стадии вступления в силу законов Свердловской области
в 1994–2008 гг.**

Год (период)	Законы, подписанные Губернатором и официально опубликованные	Законы, вступившие в силу		Законы, не вступившие в силу (отмененные до вступления в силу)	
		Количество	В % к законам, подписанным Губернатором и официально опубликованным (стлб. 2)	Количество	В % к законам, подписанным Губернатором и официально опубликованным (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6
1994	16	16	100,00%	0	0,00%
1995	40	40	100,00%	0	0,00%
1996	59	59	100,00%	0	0,00%
1997	80	80	100,00%	0	0,00%
1998	52	52	100,00%	0	0,00%
1999	51	51	100,00%	0	0,00%
2000	54	54	100,00%	0	0,00%
2001	98	98	100,00%	0	0,00%
2002	71	71	100,00%	0	0,00%
2003	62	62	100,00%	0	0,00%
2004	241	241	100,00%	0	0,00%
2005	125	125	100,00%	0	0,00%
2006	102	102	100,00%	0	0,00%
2007	175	175	100,00%	0	0,00%
2008	153	149	97,39%	4	2,61%
1994–2008	1379	1375	99,71%	4	0,29%

Таблица 8.9

**Сводные данные о распределении по субъектам законодательной инициативы
проектов законов Свердловской области (законопроектов), внесенных в Областную Думу
Законодательного Собрания Свердловской области в 1999–2008 гг.***

Год (период)	Все субъекты законодательной инициативы	Палаты Законодат. Собрания		Депутаты палат Законодат. Собрания		Губернатор Свердловской области		Правительство Свердловской области		Органы местного самоуправл.		Не менее 10 тыс. граждан (нар. зак. иниц.)		Уставный Суд Свердловской области		Свердловский областной суд		Свердл. обл. арбитражный суд		Прокурор Свердловской области	
		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)	Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1994																					
1995																					
1996																					
1997																					
1998																					
1999	77	1	1,30%	38	49,35%	0	0,00%	34	44,16%	4	5,19%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2000	106	0	0,00%	53	50,00%	3	2,83%	48	45,28%	2	1,89%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2001	111	2	1,80%	55	49,55%	4	3,60%	44	39,64%	6	5,41%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2002	111	2	1,80%	30	27,03%	19	17,12%	55	49,55%	5	4,50%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2003	84	1	1,19%	32	38,10%	25	29,76%	21	25,00%	5	5,95%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2004	250	0	0,00%	51	20,40%	19	7,60%	178	71,20%	2	0,80%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2005	143	1	0,70%	50	34,97%	16	11,19%	76	53,15%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%
2006	105	1	0,95%	39	37,14%	8	7,62%	55	52,38%	1	0,95%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,95%
2007	198	0	0,00%	84	42,42%	7	3,54%	106	53,54%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	1	0,51%
2008	171	0	0,00%	41	23,98%	6	3,51%	113	66,08%	9	5,26%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	2	1,17%
1999–2008	1356	8	0,59%	473	34,88%	107	7,89%	730	53,83%	34	2,51%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	0	0,00%	4	0,29%

* Установить данные за 1994 - 1998 гг. не представилось возможным.

Таблица 8.10

**Количество законопроектов, внесенных в Областную Думу палатами Законодательного Собрания и депутатами палат
Законодательного Собрания (с указанием принятых и отклоненных законопроектов) в 1999–2008гг.**

Год (период)	Все субъекты законодательной инициативы	Областная Дума				Палата Представителей			Депутаты Областной Думы			Депутаты Палаты Представителей			Депутаты Областной Думы и Палаты Представителей совместно						
		Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты	Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты	Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты	Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты				
		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)			Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)			Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)			Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)			Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами зак. иниц. (стлб. 2)		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22
1994																					
1995																					
1996																					
1997																					
1998																					
1999	77	0	0,00%	0	0	1	0,00%	1	0	37 *	48,05%	32	5	1	1,30%	0	1	0	0,00%	0	0
2000	106	0	0,00%	0	0	0	0,00%	0	0	53	50,00%	34	19	0	0,00%	0	0	0	0,00%	0	0
2001	111	0	0,00%	0	0	2	0,00%	0	2	51 **	45,95%	39	12	3	2,70%	0	3	1	0,90%	1	0
2002	111	0	0,00%	0	0	2	0,00%	1	1	26 ***	23,42%	23	3	2	1,80%	0	2	2	1,80%	1	1
2003	84	0	0,00%	0	0	1	0,00%	0	1	25	29,76%	14	11	6	7,14%	0	6	1	1,19%	0	1
2004	250	0	0,00%	0	0	0	0,00%	0	0	47	18,80%	38	9	2	0,80%	0	2	2	0,80%	2	0
2005	143	0	0,00%	0	0	1	0,00%	0	1	44	30,77%	41	3	1	0,70%	1	0	5	3,50%	0	5
2006	105	0	0,00%	0	0	1	0,00%	0	1	35	33,33%	27	8	1	0,95%	1	0	3	2,86%	2	1
2007	198	0	0,00%	0	0	0	0,00%	0	0	76	38,38%	58	18	0	0,00%	0	0	8	4,04%	6	2
2008	171	0	0,00%	0	0	0	0,00%	0	0	40	23,39%	35	5	0	0,00%	0	0	1	0,58%	1	0
1999–2008	1356	0	0,00%	0	0	8	0,00%	2	6	434	32,01%	341	93	16	1,18%	2	14	23	1,70%	13	10

* Из них 6 законопроектов были внесены совместно с Правительством Свердловской области.

** Из них 2 законопроекта были внесены совместно с органами местного самоуправления.

***Из них 3 законопроекта были внесены совместно с Правительством Свердловской области

**Количество законопроектов, внесенных в Областную Думу Губернатором Свердловской области,
Правительством Свердловской области, органами местного самоуправления, не менее десяти тысячами граждан**

(с указанием принятых и отклоненных законопроектов) в 1999–2008 гг.

Год (период)	Все субъекты законо- дательной иници- ативы	Губернатор Свердловской области			Правительство Свердловской области			Органы местного самоуправления			Не менее 10 тыс. граждан (народная законодательная инициатива)						
		Внесенные законопроекты		Приня- тые Обл. Думой законо- проекты	Внесенные законопроекты		Приня- тые Обл. Думой законо- проекты	Внесенные законопроекты		Приня- тые Обл. Думой законо- проекты	Внесенные законопроекты		Приня- тые Обл. Думой законо- проекты				
		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодательной инициативы (стлб. 2)		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодательной инициативы (стлб. 2)		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодательной инициативы (стлб. 2)		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодательной инициативы (стлб. 2)					
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1994																	
1995																	
1996																	
1997																	
1998																	
1999	77	0	0,00%	0	0	34 *	44,16%	29	5	4	5,19%	1	3	0			
2000	106	3	2,83%	3	0	48	45,28%	35	13	2	1,89%	0	2	0			
2001	111	4	3,60%	3	1	44	39,64%	38	6	6 ***	5,41%	3	3	0			
2002	111	19	17,12%	15	4	55 **	49,55%	40	15	5	4,50%	2	3	0			
2003	84	25	29,76%	22	3	21	25,00%	17	4	5	5,95%	3	2	0			
2004	250	19	7,60%	17	2	178	71,20%	174	4	2	0,80%	0	2	0			
2005	143	16	11,19%	15	1	76	53,15%	74	2	0	0,00%	0	0	0			
2006	105	8	7,62%	8	0	55	52,38%	55	0	1	0,95%	0	1	0			
2007	198	7	3,54%	7	0	106	53,54%	105	1	0	0,00%	0	0	0			
2008	171	6	3,51%	6	0	113	66,08%	111	2	9	5,26%	4	5	0			
1999–2008	1356	107	7,89%	96	11	730	53,83%	678	52	34	2,51%	13	21	0			

* Из них 6 законопроектов были внесены совместно с депутатами Областной Думы.

** Из них 3 законопроекта были внесены совместно с депутатами Областной Думы.

***Из них 2 законопроекта были внесены совместно с депутатами Областной Думы.

Таблица 8.12

**Количество законопроектов, внесенных в Областную Думу Уставным Судом Свердловской области,
Свердловским областным судом, Свердловским областным арбитражным судом, Прокурором Свердловской области
(с указанием принятых и отклоненных законопроектов) в 1999–2008гг.**

Год (период)	Все субъекты законодательной инициативы	Уставный Суд Свердловской области				Свердловский областной суд			Свердловский областной арбитражный суд			Прокурор Свердловской области					
		Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты	Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты	Внесенные законопроекты		Принятые Обл. Думой законопроекты	Отклоненные Обл. Думой законопроекты				
		Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодат. иниц. (стлб. 2)			Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодат. иниц. (стлб. 2)			Количество	В % к законопроектам, внесенным всеми субъектами законодат. иниц. (стлб. 2)						
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
1994																	
1995																	
1996																	
1997																	
1998																	
1999	77	0	0			0				0				0		0	0
2000	106	0	0			0				0				0		0	0
2001	111	0	0			0				0				0		0	0
2002	111	0	0			0				0				0		0	0
2003	84	0	0			0				0				0		0	0
2004	250	0	0			0				0				0		0	0
2005	143	0	0			0				0				0		0	0
2006	105	0	0			0				0				0		0	1
2007	198	0	0			0				0				0		0	1
2008	171	0	0			0				0				0		1	1
1999–2008	1356	0	0			0				0				0		1	3

§ 3. Оценка законодательного процесса в Свердловской области и предложения по его совершенствованию

Уровень законодательного процесса в Свердловской области следует оценить как в целом удовлетворительный, что не исключает необходимости совершенствования как нормативно-правового обеспечения, так и практики законодательного процесса.

Нормативно-правовое обеспечение законодательного процесса следует совершенствовать прежде всего путем повышения степени полноты, системности, согласованности и четкости нормативных положений о законодательном процессе.

Для массива нормативных положений о законодательном процессе, содержащихся в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», может быть предложена следующая структура:

Глава 4. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ О ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ПРОЦЕССЕ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Глава 5. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ ИНИЦИАТИВА

Глава 6. РАССМОТРЕНИЕ ВНЕСЕННОГО ЗАКОНОПРОЕКТА И ПРИ- НЯТИЕ ЗАКОНА ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРА- НИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Параграф 1. Общие положения о рассмотрении внесенного законопроекта и принятии закона Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области

Параграф 2. Предварительное рассмотрение внесенного законопроекта в комитетах и комиссиях Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области

Параграф 3. Рассмотрение и принятие законопроекта на заседании Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области в первом чтении

Параграф 4. Рассмотрение и принятие законопроекта на заседании Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области во втором чтении

Параграф 5. Рассмотрение законопроекта и принятие закона на заседании Областной Думы в третьем чтении (окончательной редакции)

Глава 7. РАССМОТРЕНИЕ И ОДОБРЕНИЕ ПАЛАТОЙ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ ОБЛАСТНОЙ ДУМОЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Глава 8. ПОДПИСАНИЕ И ОБНАРОДОВАНИЕ ГУБЕРНАТОРОМ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ ЗАКОНОВ, ПРИНЯТЫХ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ СОБРАНИЕМ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

ГЛАВА 9. ВСТУПЛЕНИЕ ЗАКОНА В СИЛУ

ГЛАВА 10. ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ СТАДИИ И ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА

Параграф 1. Дополнительные стадии законодательного процесса для отклоненных Палатой Представителей законов, принятых Областной Думой

Параграф 2. Дополнительные стадии законодательного процесса для отклоненных Губернатором Свердловской области законов, принятых Законодательным Собранием Свердловской области

Параграф 3. Особенности законодательного процесса для законопроектов, вносимых в порядке народной законодательной инициативы

Параграф 4. Особенности законодательного процесса для альтернативных законопроектов

Параграф 5. Особенности законодательного процесса для срочных законопроектов

Параграф 6. Особенности законодательного процесса для законов (законопроектов) связанных с изменениями областного бюджета

Параграф 7. Особенности законодательного процесса для законопроектов (законов) о внесении изменений в Устав Свердловской области

Глава 9. ОФИЦИАЛЬНОЕ ОПУБЛИКОВАНИЕ ЗАКОНОВ И ИНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ, ДРУГИЕ ФОРМЫ ИНФОРМАЦИИ О ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Формы и нормативно-правовое обеспечение информации о законодательстве Свердловской области

Значение информации о законодательстве, в том числе законодательстве Свердловской области, трудно переоценить. Одним из факторов, определяющих уровень законности и правопорядка в обществе, является открытость и доступность информации о законодательстве. От того, насколько информированы государственные органы, граждане и организации о действующем законодательстве, во многом зависит степень соблюдения (исполнения, применения) ими законов и иных нормативных правовых актов. Доступность информации о законодательстве свидетельствует также об открытости самой власти и принимаемых ею решений. Полнота информации, наряду с ее оперативностью и достоверностью, является важнейшим показателем деятельности как органов власти, так и организаций, специализирующихся на распространении правовой информации.

Основными формами информации о законодательстве Свердловской области являются:

официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области;

неофициальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области;

служебное информирование о законах и иных нормативных правовых актах Свердловской области;

распространение информации о законодательстве Свердловской области с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем;

обеспечение доступа к информации о законодательстве Свердловской области, содержащейся в базе данных Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) нормативные положения об официальном опубликовании нормативных правовых актов Свердловской области, иных форм информации о законодательстве Свердловской области содержат:

1) Устав Свердловской области, который предусматривает специальную общую статью 64 «Опубликование нормативных правовых актов Свердловской области», а также отдельные положения об опубликовании законов Свердловской области (статья 68);

2) Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», который предусматривает специальную общую главу 16 «Порядок опубликования правовых актов Свердловской области», а также отдельные положения об официальном опубликовании нормативных правовых актов Свердловской области каждого вида (статьи 78, 84, 87, 90, 93, 96, 99);

3) Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 года № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области», который предусматривает нормативные положения об официальном опубликовании результатов референдума Свердловской области (в том числе референдума, на котором принят закон Свердловской области) (статьи 17, 47);

4) Регламент Правительства Свердловской области, утвержденный Постановлением Правительства Свердловской области от 23 марта 2007 года № 222-ПП, который предусматривает отдельные положения, касающиеся служебной рассылки нормативных правовых актов Губернатора Свердловской области и Правительства Свердловской области (пункт 19) и порядок направления нормативных правовых актов Правительства Свердловской области для официального опубликования (пункт 20);

5) Положение о порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской

области, утвержденное Постановлением Правительства Свердловской области от 2 сентября 1999 года № 1033-ПП, которое содержит отдельные положения об опубликовании нормативных и ненормативных правовых актов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (пункт 19);

б) Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 27 июня 1996 года № 32 «Об издании информационного сборника “Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области”».

Анализ перечисленных нормативных правовых актов, их положений показывает, что в части законодательного регулирования нормативно-правового обеспечения официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области находится на удовлетворительном уровне.

Устав Свердловской области и Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» в целом полно, системно и согласованно регулируют вопросы официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области, что не исключает необходимости повышения степени полноты, системности, согласованности и четкости правового регулирования.

В части подзаконных нормативных правовых актов правовое регулирование официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области страдает фрагментарностью и несогласованностью с законами Свердловской области.

Так, Положение о порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, утвержденное Постановлением Правительства Свердловской области от 2 сентября 1999 года № 1033-ПП, не было приведено в соответствие с новыми положениями Устава Свердловской области и Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», установившими статус нормативных правовых актов указанных органов как нормативных правовых актов Свердловской области, входящих в состав законодательства Свердловской области, и которые в случаях, предусмотренных федеральными законами, могут иметь об-

щее значение. Пункт 19 указанного Положения устанавливает, что нормативные и индивидуальные (ненормативные) правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области по решению их руководителей могут быть опубликованы в средствах массовой информации. Однако в соответствии с Уставом Свердловской области (статья 64) и Законом Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» (статьи 96, 103) нормативные правовые акты областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области подлежат обязательному официальному опубликованию в «Областной газете» и «Собрании законодательства Свердловской области».

§ 2. Официальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области

В соответствии с Уставом Свердловской области (статья 64) и Законом Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» (статья 103) все законы Свердловской области и иные нормативные правовые акты, составляющие законодательство Свердловской области, должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения. Неопубликованные законы Свердловской области и иные нормативные правовые акты Свердловской области применению не подлежат.

Официальным опубликованием законов Свердловской области и иных нормативных правовых актов Свердловской области является публикация их полного текста в «Областной газете», а также в «Собрании законодательства Свердловской области».

Официальное опубликование нормативных правовых актов Свердловской области в изложении не допускается.

В соответствии с федеральным и областным законодательством нормативные правовые акты Свердловской области в части, содержащей сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характе-

ра, принимаемые в Свердловской области, официально опубликованию не подлежат. Нормативные правовые акты Свердловской области либо их отдельные положения, не подлежащие опубликованию, в обязательном порядке доводятся до сведения государственных органов Свердловской области и органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, их должностных лиц, а также организаций, на которые распространяется действие этих нормативных правовых актов Свердловской области.

Принимаемые в Свердловской области правовые акты ненормативного характера могут быть официально опубликованы по решению издавших их органов и должностных лиц.

Сводные данные о статусе и правовом режиме официального опубликования нормативных и иных правовых актов органов государственной власти, иных государственных органов Свердловской области отражены в таблице 9.1, помещенной в конце настоящего параграфа.

Основными показателями, по которым следует анализировать и оценивать состояние официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области (как и иных форм информации о законодательстве), являются полнота, оперативность (своевременность) и достоверность (точность) официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области.

Анализ практики официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области показывает, что полнота, оперативность и достоверность официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области не достигают должного (то есть 100-процентного) уровня, что подтверждается следующими данными.

Показатель полноты официального опубликования только в отношении законов Свердловской области достигает предельно высокого значения – 100 процентов. Все законы Свердловской области, принятые в 1994–2008 гг., а именно 1379 законов, были опубликованы в «Областной газете» и «Собрании законодательства Свердловской области».

В отношении всех иных (кроме законов) нормативных правовых актов Свердловской области показатель полноты не достигает необходимого уровня – 100 процентов.

В наибольшей степени это характерно для нормативных правовых актов областных и территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области и государственных органов Свердловской области, не относящихся к числу органов государственной власти Свердловской области, которые с 2005 г. включены в состав законодательства Свердловской области.

Так, из 235 нормативных приказов министра здравоохранения Свердловской области, принятых в 2005–2008 гг., на 31 декабря 2008 г. ни один не был официально опубликован, из 11 нормативных приказов министра общего и профессионального образования Свердловской области в 2005–2008 гг. также ни один не был опубликован.

И только нормативные постановления Региональной энергетической комиссии Свердловской области, принятые в 2005–2008 гг., были официально опубликованы, причем в полном объеме.

Не достиг необходимого 100-процентного значения показатель полноты официального опубликования нормативных постановлений Правительства Свердловской области.

После вступления в силу в декабре 1994 г. Устава Свердловской области, установившего обязательность официального опубликования всех нормативных правовых актов Свердловской области, включая нормативные постановления Правительства Свердловской области, последние, тем не менее, за редким исключением, официально не публиковались.

С началом издания в 1996 г. Собрания законодательства Свердловской области ситуация улучшилась. В Собрании законодательства Свердловской области были опубликованы многие из ранее официально не опубликованных нормативных постановлений Правительства Свердловской области, а также вновь принимаемые постановления Правительства Свердловской области.

В последнее время большинство нормативных постановлений Правительства Свердловской области официально публикуются в Собрании законодательства Свердловской области, но при этом определенная их часть не публикуется в «Областной газете» – источнике официального опубликования, в котором, согласно закону, должны публиковаться все нормативные правовые акты Свердловской области. Некоторое количество нормативных постановлений Правительства Свердловской области официально не публикуется ни в «Областной газете», ни в Собрании законодательства Свердловской области. В качестве примера официально неопубликованных нормативных постановлений Правительства Свердловской области может быть приведено Постановление Правительства Свердловской области от 14 апреля 2008 года № 336-ПП «Об утверждении территориальных градостроительных норм Свердловской области “Молниезащита зданий, сооружений, открытых площадок и промышленных коммуникаций системами с упреждающей стримерной эмиссией ТГН 34.21-301-2008”».

Таким образом, установленные Уставом Свердловской области и Законом Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» правила официального опубликования нормативных правовых актов Свердловской области в значительной мере нарушаются.

**Сводные данные о статусе и правовом режиме официального опубликования
нормативных и иных правовых актов органов государственной власти,
иных государственных органов Свердловской области**

Органы государственной власти, иные государственные органы Свердловской области	Виды правовых актов органов государственной власти, иных государственных органов Свердловской области	Виды правовых актов с точки зрения их нормативности (нормативные, ненормативные)	Входят / не входят в состав законодательства Свердловской области	Подлежат / не подлежат обязательному официальному опубликованию	Нормативно установленный срок опубликования в «Областной газете» ⁴
1	2	3	4	5	6
Законодательное Собрание Свердловской области (ЗО СЗ) ⁵	Законы Свердловской области	Нормативные ⁶	Входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня получения закона Губернатором от ЗС СО
	Постановления Областной Думы ЗС СО	Нормативные	Не входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
		Ненормативные	Не входят	Не подлежат ⁷	х
	Постановления Палаты Представителей ЗС СО	Нормативные	Не входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
		Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х
Совместные постановления палат ЗС СО	Нормативные	Не входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия	
	Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х	
Губернатор Свердловской области	Указы Губернатора Свердловской области	Нормативные	Входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
		Ненормативные	Не входят	Не подлежат ⁸	х
	Распоряжения Губернатора СО	Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х
Правительство Свердловской области	Постановления Правительства Свердловской области	Нормативные	Входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
	Распоряжения Правительства Свердловской области	Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х
Областные исполнительные органы государственной власти Свердловской области	Приказы руководителей областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области	Нормативные	Входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
		Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х
Территориальные исполнительные органы государственной власти Свердловской области	Распоряжения управляющих управленческими округами Свердловской области. Приказы руководителей других территориальных исполнительных органов гос. власти Свердловской области	Нормативные	Входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
		Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х

⁴ Срок опубликования правовых актов в Собрании законодательства Свердловской области нормативно не установлен.

⁵ Законы Свердловской области могут приниматься также областным референдумом.

⁶ В исключительных случаях законы Свердловской области могут быть ненормативными.

⁷ В отдельных случаях ненормативные постановления палат подлежат обязательному опубликованию.

⁸ В отдельных случаях ненормативные указы Губернатора Свердловской области подлежат обязательному официальному опубликованию.

1	2	3	4	5	6
Иные государственные органы Свердловской области	Постановления Избирательной комиссии, распоряжения руководителя Администрации Губернатора Свердловской области, правовые акты иных государственных органов	Нормативные	Входят	Подлежат	В течение 7 дней со дня принятия
		Ненормативные	Не входят	Не подлежат	х

§ 3. Неофициальное опубликование законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области

Неофициальное опубликование нормативных правовых актов Свердловской области в необходимых и достаточных пределах законодательно регламентировано в специальной статье 108 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области».

Согласно указанной статье нормативные правовые акты Свердловской области могут быть неофициально опубликованы в периодических и иных изданиях без специального разрешения принявших их государственных органов Свердловской области.

При неофициальном опубликовании нормативных правовых актов Свердловской области должны быть указаны реквизиты, установленные для нормативного правового акта данного вида (кроме тех, которые свидетельствуют об официальном характере публикации), а также источники официального опубликования соответствующих нормативных правовых актов.

При неофициальном опубликовании нормативные правовые акты Свердловской области могут публиковаться в изложении, также могут публиковаться отдельные положения нормативных правовых актов Свердловской области.

При неофициальном опубликовании нормативных правовых актов Свердловской области в «Областной газете» указание на неофициальный характер публикации обязательно.

В настоящее время наиболее крупным и ценным источником неофициального опубликования правовых актов Свердловской области являются Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области (с августа 1994 г. до июня 1996 г. – Ведомости Свердловской областной Думы) – продолжающийся (периодический) информационный сборник, издаваемый Законодательным Собранием Свердловской области. Поскольку Ведомости Законодательного Собрания Свердловской области издаются органом государственной власти, его можно считать официозным изданием.

В Ведомостях Законодательного Собрания Свердловской области публикуются все законы Свердловской области, а также почти все постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области (как нормативных, так и ненормативных). Ведомости являются самым полным источником информации о постановлениях палат Законодательного Собрания Свердловской области.

Опубликование законов Свердловской области и постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области в Ведомостях Законодательного Собрания Свердловской области повышает степень доступности информации об указанных правовых актах, которая усиливается тем, что Ведомости размещаются на сайте Законодательного Собрания Свердловской области в сети «Интернет» (номера Ведомостей с 2000 г.) с возможностью поиска по тексту Ведомостей.

Служебное информирование о законах и иных нормативных правовых актах Свердловской области осуществляется прежде всего в порядке служебной рассылки заверенных копий текстов вновь принимаемых нормативных правовых актов, а также Собрания законодательства Свердловской области и Ведомостей Законодательного Собрания Свердловской области.

Распространение информации о законодательстве Свердловской области с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем (АИПС), специализирующихся на распространении правовой информации, в современных условиях приобретают все большее значение. Обеспечиваемые ими оперативность и полнота информации о законодательстве и другой право-

вой информации, удобные и эффективные средства поиска делают АИПС самым популярным каналом получения правовой информации.

В каждой из трех ведущих российских коммерческих АИПС – «КонсультантПлюс», «Гарант» и «Кодекс» – представлена информация о региональном законодательстве, в том числе информация о законодательстве Свердловской области. Так, в системе «КонсультантПлюс» региональное законодательство представлено в базе данных «КонсультантПлюс: Региональное законодательство». Эта база данных на сегодняшний день содержит тексты нормативных правовых актов почти всех субъектов Российской Федерации, в том числе Свердловской области. Кроме системы «КонсультантПлюс: Региональное законодательство» имеется также система «КонсультантПлюс: Региональный выпуск», которая включает региональное законодательство только одного субъекта Российской Федерации (в данном случае Свердловской области) и распространяется только на территории данного субъекта. В информационной правовой системе «Гарант» информация о законодательстве Свердловской области содержится в комплекте «Гарант-Максимум». В системе «Кодекс» имеются отдельные базы данных по законодательству субъектов Российской Федерации, в том числе Свердловской области.

Базы данных АИПС характеризуются высокой степенью полноты информации о законодательстве Свердловской области. Например, база данных АИПС «КонсультантПлюс» включает все нормативные правовые акты Свердловской области, публикуемые в официальных изданиях, и сверх того неопубликованные нормативные правовые акты, получаемые непосредственно в органах власти. Сказанное касается прежде всего нормативных правовых актов областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области, которые, как указывалось ранее, официально почти не публикуются. В таких случаях АИПС является единственным доступным источником получения информации о неопубликованных нормативных правовых актах Свердловской области.

Таким образом, в определенной мере АИПС восполняют недостаток информации о законодательстве Свердловской области, возникший по причине

неисполнения органами государственной власти Свердловской области своих обязанностей по официальному опубликованию издаваемых ими нормативных правовых актов.

Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации ведется в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 года № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» и Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 года № 904 «Об утверждении положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

Федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации представляет собой распределенную базу данных, содержащую в электронном и документальном виде правовые акты и сведения о них. Федеральный регистр ведется Минюстом Российской Федерации.

В базе данных Федерального регистра содержатся тексты нормативных правовых актов всех субъектов Российской Федерации. На 31 декабря 2008 г. в базе данных Федерального регистра содержалось 5074 нормативных правовых актов в Свердловской области, в том числе 2631 действующих.

Электронная база Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации находится в сети «Интернет» в открытом доступе (к основным данным включая текст акта).

Идея федерального регистра представляется правильной, однако пока ее реализация не обеспечивает удобного, надежного пользования базами данных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

§ 4. Оценка степени доступности информации о законодательстве Свердловской области и предложения по ее совершенствованию

Анализ состояния информации о законодательстве Свердловской области в основных ее формах позволяет сделать общий вывод о том, что в настоящее

время в Свердловской области не обеспечена полная доступность информации о законодательстве, особенно в части информации о подзаконных нормативных правовых актах Свердловской области и в первую очередь о нормативных правовых актах областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Поэтому первостепенная задача органов государственной власти Свердловской области состоит в том, чтобы обеспечить своевременное официальное опубликование всех без исключения нормативных правовых актов Свердловской области как в «Областной газете», так и в «Собрании законодательства Свердловской области». Необходимо также выявить и официально опубликовать ранее неопубликованные нормативные правовые акты Свердловской области.

Кроме этого необходимо повысить степень доступности информации о законодательстве Свердловской области.

Для решения этой задачи целесообразно создать контрольный (эталонный) фонд (банк) законодательства Свердловской области, включающий все без исключения нормативные правовые акты Свердловской области.

Контрольный фонд законодательства должен обеспечить получение органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и гражданами достоверных сведений:

- 1) о дате принятия (одобрения, подписания) нормативного правового акта, дате и источниках его официального опубликования, дне вступления акта в силу;
- 2) о каждом изменении акта (включая данные об акте, которым внесено изменение);
- 3) о дне прекращения действия акта (включая данные об акте, которым прекращено действие);
- 4) о действующей редакции нормативного правового акта, а также о редакции этого акта на любой день за весь период его действия;

5) обо всех действующих на территории Свердловской области нормативных правовых актах, принятых до вступления в силу Устава Свердловской области, принятого 25 ноября 1994 года.

Контрольный фонд законодательства Свердловской области должен иметь эффективные средства поиска.

Контрольный фонд законодательства Свердловской области должен быть размещен в сети «Интернет» с неограниченным и бесплатным к нему доступом любого желающего.

Формирование и ведение контрольного фонда законодательства Свердловской области может быть возложено на одну из ведущих в России АИПС в сфере правовой информации – «КонсультантПлюс» или «Гарант» на взаимоприемлемых условиях.

Глава 10. ИЗМЕНЕНИЕ, ОТМЕНА И ПРИОСТАНОВЛЕНИЕ ДЕЙСТВИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативно-правовое обеспечение изменения, отмены и приостановления действия нормативных правовых актов Свердловской области

В настоящее время (на 31 декабря 2008 г.) нормативные положения об изменении, отмене и приостановлении действия нормативных правовых актов Свердловской области содержат:

1) Устав Свердловской области, который предусматривает положения о полномочиях органов власти Свердловской области по изменению, отмене и приостановлению действия нормативных правовых актов Свердловской области (статьи 23, 31, 46, 57), об особенностях рассмотрения проектов отдельных видов законов, изменяющих другие законы (статьи 57, 110), специальную статью о признании утратившими силу и приостановлении действия правовых актов Свердловской области (статья 72), а также главу 16 «Внесение изменений в Устав Свердловской области»;

2) Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», который предусматривает главу 15 «Внесение изменений в правовые акты Свердловской области», статью 110 «Приостановление действия правового акта Свердловской области», статью 111 «Утрата правовым актом Свердловской области юридической силы», а также ряд иных положений, касающихся изменения, отмены и приостановления действия правовых актов (статьи 10, 18, 41, 44);

3) Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области», который предусматривает положения об отмене или приостановлении действия правовых актов Правительства Свердловской области (статья 22);

4) Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области», кото-

рый предусматривает положение об отмене и приостановлении действия правовых актов областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (статья 17), территориальных исполнительных органов государственной власти Свердловской области (статья 23).

Анализ перечисленных нормативных правовых актов позволяет утверждать, что в настоящее время содержащиеся в законах Свердловской области нормативные положения об изменении, отмене и приостановлении действия нормативных правовых актов не обладают необходимой степенью полноты, системности и четкости.

Сказанное относится прежде всего к главе 15 «Внесение изменений в правовые акты Свердловской области» Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», которая неоправданно лаконична, а также к статье 111 «Утрата правовым актом Свердловской области юридической силы» (того же закона), положения которой страдают недостаточной четкостью, которая усиливается тем, что в ней положения об утрате юридической силы актом в целом неоправданно соединены с положениями об утрате юридической силы отдельными его положениями. В статье 111 должны предусматриваться только изменения об утрате юридической силы акта в целом, на что и нацеливает наименование статьи. Утрата юридической силы отдельным положением акта по правовой природе есть изменение акта.

Положения законодательства Свердловской области об изменении, отмене и приостановлении действия нормативных правовых актов Свердловской области нуждается в серьезной корректировке (отдельные предложения по совершенствованию указанных положений приводятся в § 3 настоящей главы).

§ 2. Анализ практики изменения, отмены и приостановления действия нормативных правовых актов Свердловской области

В правотворческой деятельности Свердловской области изменение, отмена и приостановление действия нормативных правовых актов Свердловской области занимают значительный удельный вес.

Из всех принятых в 1994–2008 гг. нормативных правовых актов (их насчитывается около 6500) почти половина составляют акты об изменении, отмене или приостановлении ранее принятых (первичных) нормативных правовых актов.

Применительно к законам Свердловской области ситуация такова. Законы об изменении, отмене, приостановлении действия ранее принятых (первичных) законов составляют около 58% (около 800 законов) от общего их числа, принятого в 1994–2008 гг. (1379 законов). При этом подавляющее количество вторичных законов относится к числу законов об изменении и отмене первичных законов. Законов о приостановлении (и продлении) действия законов в 1994–2008 гг. было принято всего 15 или около 1% всех принятых законов.

Из всех 265 бессрочных законов Свердловской области, принятых в 1994–2008 гг., на 31 декабря 2008 г. действуют только 131 закон.

Изменение и отмена законов непосредственно влияют на стабильность законодательства. Чем больше законов изменено и отменено, тем ниже стабильность законодательства. Разумеется, законодательство не может не меняться. Изменчивость – это имманентное свойство законодательства.

Большинство изменений в законодательстве Свердловской области, имевших место в 1994–2008 гг., были направлены на совершенствование законодательства, в том числе приведение его в соответствие с федеральным законодательством.

В то же время принятие определенной части законов Свердловской области (положений законов) об изменении ранее принятых законов не было вызвано необходимостью и неоправданно снизило уровень стабильности законодательства Свердловской области.

К неоправданным изменениям законодательства следует, в частности, отнести многочисленные изменения, выразившиеся в замене в текстах законов слов «об областном бюджете» на слова «об областном бюджете на очередной финансовый год и плановый период». В 2008 г. было принято несколько десятков законов, предусматривающих сотни такого рода изменений. Иллюстрацией здесь может служить Закон Свердловской области от 19 декабря 2008 года

№ 136-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области “О государственной поддержке юридических и физических лиц, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и (или) закупку сельскохозяйственной продукции, пищевых лесных ресурсов в Свердловской области”», который в подпункте 4 статьи 1 предусматривает: «часть вторую пункта 6 статьи 8 после слов “об областном бюджете” дополнить словами “на очередной финансовый год и плановый период”».

Массовое внесение рассматриваемых изменений мотивировалось необходимостью приведения областных законов в соответствие с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Однако Бюджетный кодекс не обязывает субъекты Российской Федерации, и Свердловскую область в том числе, принимать свои бюджеты «на очередной финансовый год и плановый период». Согласно статье 169 Бюджетного кодекса «проект бюджета субъекта Российской Федерации и проекты территориальных государственных внебюджетных фондов (проекты местных бюджетов) составляются и утверждаются сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с законом субъекта Российской Федерации (муниципальным правовым актом представительного органа муниципального образования), за исключением закона (решения) о бюджете».

Тем самым Бюджетный кодекс предоставляет субъекту Российской Федерации право в своих законах решить, на какой период он составляет и утверждает свой бюджет. Свердловская область этот вопрос решила в Уставе Свердловской области, согласно которому «Областной бюджет составляется на один финансовый год и утверждается в форме закона Свердловской области» (статья 110). Именно Уставом Свердловской области, имеющим более высокую юридическую силу по отношению к другим законам, иным нормативным правовым актам Свердловской области (статья 61 Устава), надлежит руководствоваться при определении периода, на который утверждается областной бюджет, а не каким-либо иным областным законом.

Следовательно, многочисленные законы, предусматривающие изменения законов в части периода, на который утверждается областной бюджет, противоречат Уставу Свердловской области.

Но даже если бы в Свердловской области юридически корректно путем изменения Устава Свердловской области был увеличен период, на который утверждается областной бюджет, не было бы необходимости менять слова «областной бюджет» на слова «областной бюджет на очередной финансовый год и плановый период», так как термин «областной бюджет» логически охватывает любой бюджет – и годичный, и трехлетний (на очередной финансовый год и плановый период).

Таким образом, внесением многочисленных изменений в законы в части бюджетного периода стабильность законодательства Свердловской области была неоправданно снижена и потенциально ослаблена на будущее время, так как в случае возврата по какой-либо причине к однолетнему бюджету потребуются массовое внесение в законы обратных изменений. Экспертный совет Уральского института регионального законодательства в своих заключениях неоднократно указывал отмеченные обстоятельства, но его позиция не была поддержана Областной Думой.

Неоправданными являются также:

недостаточная системность и планомерность законодательной деятельности по изменению и отмене законов Свердловской области;

изменения, которыми в закон Свердловской области неоправданно включаются положения, дублирующие нормы федерального законодательства (часто с искажениями), поскольку повышается вероятность необходимости внесения изменений в закон в будущем в связи с изменением продублированных положений федерального законодательства;

внесение частичных («точечных») изменений в закон Свердловской области в то время как закон нуждается в более серьезном изменении.

В законодательной практике, касающейся отмены законов Свердловской области, также имели место юридически некорректные действия.

Так, Законом Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 150-ОЗ «О внесении изменений в статью 7 Закона Свердловской области “О почетном звании Свердловской области “Почетный гражданин Свердловской области”» был признан утратившим силу с 1 января 2009 г. Закон Свердловской области от 17 октября 2008 года № 97-ОЗ «О внесении изменений в статью 7 Закона Свердловской области “О почетном звании Свердловской области “Почетный гражданин Свердловской области”»».

Однако Закон Свердловской области от 17 октября 2008 года № 97-ОЗ к 1 января 2009 г. еще не вступил в силу и не находился в состоянии действия какое бы то ни было время. Поэтому указанный закон юридически некорректно было признавать утратившим силу. По отношению к нему следовало применить формулировку «отменить», которая имеет общий характер и может быть применима как к законам вступившим, так и не вступившим в силу.

Описанная выше ситуация имела место еще в трех случаях, а именно в отношении законов Свердловской области от 17 октября 2008 года № 98-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 96-ОЗ, которые до вступления их в силу были признаны утратившими силу.

§ 3. Оценка уровня правотворческой деятельности по изменению, отмене, приостановлению действия нормативных правовых актов Свердловской области и предложения по ее совершенствованию

Уровень правотворческой деятельности по изменению, отмене и приостановлению действия законов, иных нормативных правовых актов Свердловской области следует признать недостаточным, а сама эта деятельность нуждается в совершенствовании.

Прежде всего следует усовершенствовать нормативно-правовую основу изменения, отмены и приостановления действия законов, иных нормативных правовых актов, начиная с главы 15 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 10-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области».

В качестве ориентира для совершенствования главы 15 может быть предложена следующая ее редакция:

«ГЛАВА 15. ИЗМЕНЕНИЕ И ОТМЕНА ПРАВОВЫХ АКТОВ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Статья 101. Основные положения об изменении и отмене правовых актов

1. Изменение правового акта осуществляется путем:

1) изменения содержания структурных элементов текста правового акта, его отдельных положений, фрагментов текста, в том числе предложений, слов, чисел, знаков препинания;

2) дополнения правового акта новыми структурными элементами текста правового акта, отдельными положениями, фрагментами текста, в том числе предложениями, словами, числами, знаками препинания;

3) исключения из правового акта структурных элементов текста правового акта, отдельных положений, фрагментов текста, в том числе предложений, слов, знаков препинания;

4) изменения реквизитов правового акта;

5) принятия новой редакции правового акта в целом.

Если в наименовании правового акта отражается то обстоятельство, что им вносятся изменения в другой акт (другие акты), то в этом случае применяется выражение «о внесении изменений» независимо от характера изменений правового акта.

2. Отмена правового акта осуществляется по форме:

1) признания правового акта утратившим силу (в случае, когда правовой акт вступил в силу);

2) отмены правового акта (в случае, когда правовой акт не вступил в силу).

3. Изменение или отмена правового акта осуществляется путем принятия правового акта того же органа и вида, если иное не установлено законодательством.

4. В случае ликвидации или преобразования правотворческого органа вопросы об изменении или отмене его актов решаются правопреемником или иным уполномоченным органом власти.

Нормативные правовые акты Совета народных депутатов Свердловской области, Малого совета Свердловской области изменяются и отменяются законами Свердловской области, а главы администрации Свердловской области – указами Губернатора Свердловской области или постановлениями Правительства Свердловской области, если соответствующие полномочия или поручения Правительству Свердловской области даны Губернатором Свердловской области.

5. Постановления и распоряжения Правительства Свердловской области в случае их противоречия федеральному законодательству, законам Свердловской области и указам Губернатора Свердловской области могут быть отменены полностью или частично указами Губернатора Свердловской области.

6. Подлежат изменению или отмене все ранее принятые нормативные правовые акты, их отдельные положения, если они противоречат новым нормативным положениям либо полностью поглощены новым актом или фактически утратили силу, но не отменены.

Губернатор Свердловской области и Правительство Свердловской области обязаны привести изданные ими нормативные правовые акты в соответствие с вновь принятыми законами Свердловской области, в том числе с законами об изменении или отмене ранее принятых законов Свердловской области в нормально необходимый срок, если иные сроки не указаны в соответствующем законе.

Статья 102. Порядок изменения и отмены правовых актов

1. Положения об изменении и отмене правовых актов предусматриваются в актах, принятием которых вызвана необходимость изменения или отмены акта, а при значительном количестве таких положений – в специальных актах.

2. Изменения в правовой акт могут вноситься не иначе как путем внесения изменений непосредственно в текст изменяемого нормативного правового акта.

3. При внесении изменений в правовой акт путем принятия его в новой редакции не допускается изменение наименования правового акта.

4. Одновременно с отменой правового акта признаются утратившими силу также все правовые акты (полностью или частично), которыми вносились изменения в отмененный акт.

Если при отмене правового акта не были отменены правовые акты, которыми вносились изменения в отмененный акт, то все такие акты (их соответствующие структурные элементы) считаются отмененными в силу факта отмены измененного правового акта.

5. При официальном опубликовании измененного правового акта отражается характер изменений, в том числе:

1) в конце измененного структурного элемента текста в скобках отражается факт внесения изменений в данный структурный элемент с указанием сокращенного официального обозначения правового акта, которым внесены изменения, без воспроизведения его наименования;

2) в конце структурного элемента текста, которым дополнен правовой акт, в скобках отражается факт дополнения правового акта данным структурным элементом с указанием сокращенного официального обозначения правового акта, которым внесены изменения, без воспроизведения его наименования;

3) при исключении из правового акта его структурного элемента сохраняется заголовок исключенного структурного элемента и отражается факт его исключения с указанием сокращенного официального обозначения правового акта, которым внесены изменения, без воспроизведения его наименования.

Правила настоящего пункта рекомендуется применять при неофициальном опубликовании измененного правового акта, а также при его включении в автоматизированные базы данных.»

Кроме того, необходимо разработать и реализовать меры по повышению стабильности законодательства Свердловской области, связанные с его изменением (в частности за счет минимизации дублирования федерального законодательства и уменьшения тем самым необходимости изменения законодательства

Свердловской области вследствие изменения неоправданно продублированных положений федерального законодательства).

Следует также выявить нормативные правовые акты областного уровня, действовавшие на территории Свердловской области до вступления в силу Устава Свердловской области (то есть до 17 декабря 1994 года) и не отмененные до настоящего времени, с тем, чтобы проанализировать их на предмет актуальности и необходимости официальной юридической отмены, а выявленные такого рода правовые акты отменить с внесением при необходимости изменений в законы и иные нормативные правовые акты Свердловской области.

Глава 11. ТЕХНИКО-ЮРИДИЧЕСКИЙ УРОВЕНЬ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Нормативно-правовое обеспечение технико-юридического уровня законодательства Свердловской области

Технико-юридический уровень законодательства Свердловской области – один из важнейших показателей его качества. Если технико-юридический уровень нормативного правового акта низок, то следует признать низким и уровень качества нормативного правового акта в целом. Можно даже обнаружить следующую зависимость: если нормативный правовой акт (его проект) плох с точки зрения соблюдения требований законодательной техники, то скорее всего он плох и по другим показателям качества нормативного правового акта (его проекта). Уровень технико-юридического мастерства юриста, иного специалиста, эксперта является показателем его квалификации как исполнителя законопроектных работ. Умение писать законы проявляется во многом в искусстве владения приемами законодательной техники.

Основным и практически единственным нормативным правовым актом Свердловской области, определяющим технико-юридические параметры законов, иных нормативных правовых актов Свердловской области, является Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области». Законодательной (правотворческой) технике посвящена специальная глава 3 названного закона, которая имеет наименование «Структура и содержание правового акта» и содержит детализированные требования к структуре нормативного правового акта (статьи 20, 22–24), к видам текстов нормативных правовых актов и их оформлению (статья 21), официальным обозначениям нормативных правовых актов (статья 30), к воспроизведению в нормативных правовых актах Свердловской области положений других нормативных правовых актов (статья 31).

По степени системности и детализации правил законодательной (правотворческой) техники Закон Свердловской области «О правовых актах в Сверд-

ловской области» превосходит соответствующие законы других субъектов Российской Федерации и законы самой Российской Федерации. Это несомненное достижение законодателя Свердловской области.

Помимо указанного закона отдельные требования к структуре, содержанию и оформлению правовых актов содержит Положение о порядке принятия правовых актов областными и территориальными исполнительными органами государственной власти Свердловской области, утвержденные Постановлением Правительства Свердловской области от 2 сентября 1999 года № 1033-ПП (пункты 16–18).

Нормативно-правовая регламентация законодательной (правотворческой) техники в Свердловской области находится в целом на приемлемом уровне.

Указанный вывод не означает, конечно, что нормативно-правовое обеспечение технико-юридического уровня законодательства Свердловской области совсем не нуждается в совершенствовании.

§ 2. Анализ технико-юридического уровня законодательства Свердловской области

В начале периода становления законодательства Свердловской области его технико-юридический уровень был явно низок, что объясняется, с одной стороны, недостаточным вниманием законодателя к рассматриваемой стороне качества законодательства, а с другой – небольшим опытом законопроектных работ, отсутствием сложившихся традиций (обычаев) в законодательной технике.

Среди характерных нарушений требований законодательной (правотворческой) техники в начальный период формирования законодательства Свердловской области можно указать следующие.

1. Нечеткая структура нормативных правовых актов и логика изложения (развития) нормативного материала, нечеткость нормативных положений и юридических конструкций.

2. Злоупотребление законодательными дефинициями, что выражается в чрезмерном их количестве (некоторые законы похожи на словари), неудовле-

творительном качестве и неоправданном (часто с искажениями) дублировании нормативных определений, содержащихся в федеральном законодательстве. Между тем к законодательным определениям надо подходить очень осторожно. Нормативные дефиниции целесообразно давать только в тех случаях, когда без них невозможно или затруднительно правильное понимание соответствующих терминов и, следовательно, нормативного правового акта в целом.

3. Искажение в реквизитах законов и их официальных обозначениях точного полного наименования правовых актов данного вида («Областной закон» вместо «Закон Свердловской области»). Обозначение «Областной закон» не соответствует статье 61 Устава Свердловской области, в которой в качестве основного полного наименования используется термин «законы Свердловской области». Кроме того, использование термина «областной закон» в официальном обозначении приводит к тому, что из него часто не видно, о законе какого субъекта Российской Федерации идет речь. Между тем одним из технико-юридических требований к официальным обозначениям (реквизитам) нормативного правового акта (законам) является необходимость указания в нем наименования субъекта Российской Федерации (в данном случае Свердловской области). Рассматриваемое нарушение имело место и после того, как в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» (статья 25 в действующей редакции, в прежней – 22) совершенно определенно и однозначно было установлено, что в реквизитах закона обозначение вида правового акта выражается словами «Закон Свердловской области». Так, в самом названном законе, установившем требование к обозначению закона, допущено нарушение данного требования – этот закон в подлиннике и при официальном опубликовании в «Областной газете» был обозначен как «Областной закон».

4. Слабая техника внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты. Ярким примером здесь может служить Закон Свердловской области от 12 июля 1996 года № 27-ОЗ «О внесении изменений и дополнений в Областной закон “О статусе депутата Областной Думы”», основываясь на котором практически невозможно корректно создать новую редакцию изменяемого за-

кона (достаточно сказать, что упомянутый закон о внесении изменений сначала изменяет номера статей 23, 25 на номера, соответственно, 27 и 29, а затем устанавливает текст этих статей в новой редакции под прежними номерами).

По мере развития законодательства Свердловской области, наработки опыта законопроектных работ и особенно после принятия Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», установившего детальные правила законодательной (правотворческой) техники, технико-юридический уровень законодательства заметно возрос.

Однако и в последнее время законодательство Свердловской области дает повод для предъявления к нему претензий технико-юридического характера. В числе технико-юридических недостатков, приобретших устойчивый характер, могут быть названы следующие.

В ряде законов Свердловской области употребляются выражения «нормативные правовые акты, принимаемые Губернатором Свердловской области» и «нормативные правовые акты, принимаемые Правительством Свердловской области», например в Законе Свердловской области от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области» (пункт 7 статьи 39), Законе Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области» (пункт 4 статьи 25).

Однако такие выражения неоправданно громоздки и недостаточно ясны для восприятия особенно для лиц, не ориентирующихся в системе нормативных правовых актов Свердловской области. В соответствии со статьями 14, 15 Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области» нормативными правовыми актами, принимаемыми Губернатором Свердловской области, могут быть только указы Губернатора Свердловской области, а нормативными правовыми актами, принимаемыми Правительством Свердловской области, – только постановления Правительства Свердловской области. Поэтому в законах следует употреблять более лаконичные и ясные выражения: «указы Губернатора Свердловской области» и «постановления Правительства Свердловской области».

В наименованиях большого количества законов Свердловской области о внесении изменений в другие законы (более 100 законов) конкретизация изменяемого структурного элемента акта доводится до уровня пункта статьи и даже до подпункта пункта статьи или части статьи (пункта, статьи). В качестве примера можно привести Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 109-ОЗ «О внесении изменений в подпункт 2 части второй пункта 2 статьи 2 Закона Свердловской области “О размере оплаты труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье, в Свердловской области”».

Подобного рода детализация без какой бы то ни было необходимости усложняет наименование закона, которое должно быть по возможности кратким. Достаточный уровень детализации изменяемых структурных элементов актов в наименованиях законов – статья закона. Так, вышеупомянутый закон следовало бы именовать «О внесении изменений в статью 2 Закона Свердловской области “О размере оплаты труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье, в Свердловской области”».

Широкое распространение получила практика признавать утратившими силу структурные элементы нормативного правового акта вплоть до подпункта пункта статьи или даже части пункта статьи. Характерным примером здесь может служить Закон Свердловской области от 19 мая 2008 года № 21-ОЗ «О признании утратившей силу части второй пункта 2 статьи 1 Областного закона “О статусе административного центра Свердловской области”», содержащий статью 1 следующего содержания: «Часть вторую пункта 2 статьи 1 Областного закона от 12 ноября 1997 года № 63-ОЗ “О статусе административного центра Свердловской области” (“Областная газета”, 1997, 18 ноября, № 174) признать утратившей силу».

Однако подобная практика представляется неоправданной и не соответствует многолетним традициям законодательной техники, согласно которым формула «признать утратившим силу» применяется к правовому акту в целом, а к остальным его структурным элементам – формула «исключить» (например исключить статью такую-то). Акт, в котором признается утратившим силу один или более структурный элемент, не отменяется, а изменяется.

С учетом традиций законодательной техники вышеприведенный закон должен был бы иметь следующие наименование и текст статьи 1:

Закон Свердловской области от 19 мая 2008 года № 21-ОЗ «О внесении изменений в статью 1 Закона Свердловской области “О статусе административного центра Свердловской области”»;

«Часть вторую пункта 2 статьи 1 Закона Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 63-ОЗ “О статусе административного центра Свердловской области” (“Областная газета”, 1997, 18 ноября, № 174) исключить».

§ 3. Оценка технико-юридического уровня законодательства Свердловской области и предложения по его повышению

Технико-юридический уровень законодательства Свердловской области следует оценить как удовлетворительный.

Для повышения технико-юридического уровня законодательства Свердловской области необходимо усовершенствовать требования законодательной техники, содержащиеся в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», повысив степень их полноты, системности и четкости.

Кроме того, необходимо полное, системное руководство (рекомендации) по законодательной технике, которое охватывало бы все стадии законодательного процесса. В нем целесообразно детально проработать вопросы законодательной техники и технологии законодательной деятельности. В необходимых случаях должны быть разработаны и приложены к рекомендациям образцы построения нормативных правовых актов, включающие типичные фрагменты (формулировки) правовых актов, а также образцы (формы) других документов, сопутствующих законодательной деятельности.

Глава 12. ВЛИЯНИЕ ОТДЕЛЬНЫХ ФАКТОРОВ НА КАЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Влияние судов на качество законодательства в Свердловской области

Суды имеют юридическую возможность влияния на качество законодательства как федерального, так и регионального, в том числе законодательства Свердловской области (хотя и не по собственной инициативе, а по инициативе лиц, обратившихся в суд с соответствующим заявлением).

Влияние судов на качество законодательства Свердловской области осуществляется двумя основными способами, а именно, во-первых, путем рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов Свердловской области (в результате чего судами устраняются недостатки в действующих нормативных правовых актах посредством принятия судебных актов, которыми признаются недействительными или недействующими неправомерные нормативные правовые акты или их отдельные положения); во-вторых, путем воздействия судов на качество вновь принимаемых нормативных правовых актов посредством судебных правовых актов, обязательных к исполнению правотворческими органами при принятии нормативных правовых актов или путем общего влияния судебной практики на правотворческую деятельность.

Сводные данные о законах Свердловской области, оспоренных в суде, и результатах рассмотрения дел об оспаривании законов за 1994–2008 гг. приведены в таблице 12.1, помещенной в конце настоящего параграфа.

В 1994–2008 гг. в судах было оспорено более 30 законов Свердловской области, соответственно судами было рассмотрено более 30 дел об оспаривании законов Свердловской области (в таблице 12.1 учтены только дела, по которым было принято решение по существу и не учтены дела, прекращенные по каким-либо причинам).

Дела об оспаривании законов Свердловской области рассматривались судами двух видов: судом общей юрисдикции (Свердловским областным судом, а

в случае обжалования его решения – Верховным Судом Российской Федерации) и Уставным Судом Свердловской области, причем суд общей юрисдикции рассмотрел большинство дел об оспаривании законов (около 85% от их общего числа).

Большинство законов Свердловской области было оспорено в судах прокурором Свердловской области и гражданами. Некоторое количество законов было оспорено в суде депутатами палат Законодательного Собрания Свердловской области и главами муниципальных образований.

В результате рассмотрения судами дел об оспаривании законов Свердловской области в половине случаев заявление об оспаривании закона было полностью или частично удовлетворено, то есть судом все или отдельные оспариваемые положения законов были признаны судом не соответствующими нормативным правовым актам большей юридической силы, недействующими. В другой половине случаев, следовательно, заявления об оспаривании закона оставлено без удовлетворения, то есть все оспоренные положения законов были признаны соответствующими нормативным правовым актам большей юридической силы.

В число законов Свердловской области, положения которых были признаны судом не соответствующими нормативным правовым актам большей юридической силы, недействующими, в частности входят:

Устав Свердловской области;

Закон Свердловской области от 29 декабря 1995 года № 40-ОЗ «О регулировании земельных отношений на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 26 мая 1997 года № 35-ОЗ «О Счетной палате»;

Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 13 апреля 1995 года № 12-ОЗ «О местном самоуправлении в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 16 июля 1998 года № 26-ОЗ «Об образовании в Свердловской области».

К законам Свердловской области, положения которых были признаны судом соответствующими нормативным правовым актам большей юридической силы, в частности относятся:

Закон Свердловской области от 27 ноября 1998 года № 40-ОЗ «О налоге с продаж»;

Закон Свердловской области от 21 января 1997 года № 5-ОЗ «О стаже государственной муниципальной службы Свердловской области»;

Избирательный кодекс Свердловской области;

Закон Свердловской области от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 22 ноября 1999 года № 31-ОЗ «О государственной научно-технической политике Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 12 октября 2004 года № 133-ОЗ «О референдуме в Свердловской области».

Несмотря на относительно небольшое количество дел об оспаривании законов Свердловской области, рассмотренных судом, значение последнего в повышении качества законодательства Свердловской области существенно, так как суд исправляет допущенные правотворческим органом ошибки и недостатки и предостерегает от совершения таких ошибок (явных или неявных).

Таблица 12.1

**Сводные данные о законах Свердловской области, оспоренных в суде,
и результатах рассмотрения дел об оспаривании законов
за 1994–2008 гг.**

Год (период)	Законы, оспоренные в суде								Законы, которые полностью или частично признаны судом не соответствующими актам большей юридической силы, действующими (заявление об оспаривании закона полностью или частично удовлетворено)		Законы, которые признаны судом соответствующими актам большей юридической силы (заявление об оспаривании закона оставлено без удовлетворения)		
	Все оспоренные законы	По видам судов, рассматривавших дела об оспаривании законов											
		Конституционный Суд Российской Федерации	Суд общей юрисдикции	Арбитражный суд	Уставный Суд Свердловской области	Кол-во	В % ко всем оспоренным законам (стлб. 2)	Кол-во	В % ко всем оспоренным законам (стлб. 2)	Кол-во	В % ко всем оспоренным законам (стлб. 2)	Кол-во	В % ко всем оспоренным законам (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
1994	0												
1995	0												
1996	1	0	0,00%	1	100,00%	0	0	0		1	100,00%	0	0,00%
1997	0												
1998	0												
1999	0												
2000	1	0	0,00%	1	100,00%	0	0	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
2001	12	0	0,00%	11	91,67%	0	0	1	8,33%	8	66,67%	4	33,33%
2002	8	0	0,00%	6	75,00%	0	0	2	25,00%	4	50,00%	4	50,00%
2003	2	0	0,00%	2	100,00%	0	0	0	0,00%	0	0,00%	2	100,00%
2004	8	0	0,00%	6	75,00%	0	0	2	25,00%	3	37,50%	5	62,50%
2005	1	0	0,00%	1	100,00%	0	0	0	0,00%	0	0,00%	1	100,00%
2006	0												
2007	0												
2008	1	0	0,00%	1	100,00%	0	0	0	0,00%	1	100,00%	0	0,00%
1994–2008	34	0	0,00%	29	85,29%	0	0	5	14,71%	17	50,00%	17	50,00%

§ 2. Влияние прокуратуры на качество законодательства Свердловской области

Прокуратура (прокурор) имеют возможность влиять на качество законодательства Свердловской области путем внесения законопроектов в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области в порядке законодательной инициативы, участия в законодательном процессе, присутствия на заседаниях палат Законодательного Собрания, подготовки заключений на законопроекты, осуществления надзора за законностью законодательства Свердловской области, и прежде всего посредством принесения протестов на законы Свердловской области, иные нормативные правовые акты Свердловской области. Последний аспект является эксклюзивным для прокуратуры (в отличие, например, от выражения законодательной инициативы или дачи заключений на законопроекты) и основной собственно прокурорской мерой воздействия на качество законодательства.

Сводные данные о законах Свердловской области, на которые были принесены протесты прокурора в 1994–2008 гг., результатах их рассмотрения, приведены в таблице 12.2, которая помещена в конце настоящего параграфа.

В 1994-2008 гг. прокурором Свердловской области и заместителем Генерального прокурора Российской Федерации было принесено 122 протеста (соответственно 117 и 5) на 125 законов Свердловской области (в некоторых случаях одним протестом опротестовывалось более одного закона).

Наибольшая активность прокуратуры приходится на 2000 г. – 53 протеста и 58 опротестованных законов, что составляет почти половину от общего количества принесенных протестов и опротестованных законов за 1994–2008 гг. Это объясняется тем, что именно в 2000 г. началась и находилась в активной фазе кампания по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, проводимая федеральным центром по инициативе Президента Российской Федерации.

Большинство протестов прокурора, принесенных на законы Свердловской области, было удовлетворено Областной Думой Законодательного Собрания

Свердловской области, рассматривавшей протесты, – 110 протестов из 122. При этом 90 протестов были удовлетворены полностью, а 20 – частично.

По результатам рассмотрения протестов прокурора Областная Дума принимала постановления. В случае удовлетворения протеста полностью или частично принимались меры по устранению указанных в протесте нарушений, в том числе путем внесения изменений в опротестованные законы.

Влияние прокуратуры на качество законодательства Свердловской области следует признать значительным, особенно в период осуществления федеральным центром мер по обеспечению единства правового пространства в России (2000 г.).

Вместе с тем нельзя не отметить, что в последние годы активность прокуратуры заметно снизилась. В 2005–2008 гг. прокуратурой было принесено только 15 протестов на законы Свердловской области. Отчасти это можно объяснить повышением качества законодательства Свердловской области (в том числе и под влиянием прокуратуры), но только отчасти. Очевидно ослабление воздействия прокуратуры на региональное законодательства следует связывать с завершением кампании по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Таблица 12.2

Сводные данные о законах Свердловской области, на которые принесены протесты прокурора в 1994– 2008 гг.

Год (период)	Принесенные протесты		Законы, на которые принесены протесты		Протесты, удовлетворенные полностью		Протесты, удовлетворенные частично		Протесты, отклоненные полностью	
	Количество	В процентах к количеству законов, опротесто- ванных за 1994 -2008 гг.	Количество	В процентах к количеству законов, опротесто- ванных за 1994 -2008 гг.	Количество	В процентах к принесенным протестам (стлб. 2)	Количество	В процентах к принесенным протестам (стлб. 2)	Количество	В процентах к принесенным протестам (стлб. 2)
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1994	0	0,00%	0	0,00%						
1995	0	0,00%	0	0,00%						
1996	0	0,00%	0	0,00%						
1997	2	1,64%	1	0,82%	1	50,00%	1	50,00%	0	0,00%
1998	1	0,82%	1	0,82%	1	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
1999	2	1,64%	2	1,64%	0	0,00%	2	100,00%	0	0,00%
2000	53	43,44%	58	47,54%	36	67,92%	12	22,64%	5	9,43%
2001	3	2,46%	3	2,46%	2	66,67%	1	33,33%	0	0,00%
2002	9	7,38%	9	7,38%	6	66,67%	0	0,00%	3	33,33%
2003	14	11,48%	14	11,48%	13	92,86%	1	7,14%	0	0,00%
2004	23	18,85%	23	18,85%	23	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
2005	4	3,28%	4	3,28%	4	100,00%	0	0,00%	0	0,00%
2006	2	1,64%	2	1,64%	0	0,00%	2	100,00%	0	0,00%
2007	5	4,10%	5	4,10%	2	40,00%	1	20,00%	2	40,00%
2008	4	3,28%	3	2,46%	2	50,00%	0	0,00%	2	50,00%
1994–2008	122	100,00%	125	102,46%	90	73,77%	20	16,39%	12	9,84%

§ 3. Влияние контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, и практики реализации законодательства Свердловской области на качество законодательства Свердловской области

1. Нормативно-правовое обеспечение контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области

Согласно подпункту «а» пункта 4 статьи 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет контроль за соблюдением и исполнением законов субъекта Российской Федерации. Пределы и формы осуществления указанного контроля устанавливаются конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и законами субъекта Российской Федерации.

В статье 31 Устава Свердловской области в качестве одного из полномочий Законодательного Собрания Свердловской области названо осуществление контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области.

В отдельных законах Свердловской области при определении компетенции Законодательного Собрания Свердловской области в определенной сфере также указывается контроль за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, регулирующих общественные отношения в данной сфере (например в подпункте 3 статьи 5 Закона Свердловской области от 24 декабря 2004 года № 220-ОЗ «О радиационной безопасности населения в Свердловской области» (с последующими изменениями), подпункт 3 пункта 1 статьи 3 Закона Свердловской области от 20 марта 2006 года № 12-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области»). Однако в таких законах пределы

и формы осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области не устанавливаются. Исключение составляет Закон Свердловской области от 24 апреля 2007 года № 40-ОЗ «О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области», согласно части второй пункта 2 статьи 43 которого Законодательное Собрание Свердловской области осуществляет контроль в сфере предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области в форме: заслушивания на заседаниях палат Законодательного Собрания Свердловской области, в том числе на совместных заседаниях палат Законодательного Собрания Свердловской области, вопросов об исполнении указанного закона; рассмотрения на заседаниях комитетов палат Законодательного Собрания Свердловской области вопросов, связанных с исполнением данного закона; рассмотрения ответов на депутатские запросы по вопросам, связанным с соблюдением и исполнением данного закона; рассмотрения на депутатских слушаниях, проводимых палатами Законодательного Собрания Свердловской области или их комитетами, вопросов, связанных с соблюдением и исполнением данного закона.

Контроль за соблюдением и исполнением законов Свердловской области может осуществляться и Областной Думой Законодательной Собрания Свердловской области, и Палатой Представителей Законодательной Собрания Свердловской области, что следует из системного толкования статей 31, 41 и 42 Устава Свердловской области. Отдельные вопросы, связанные с осуществлением контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, отнесены к компетенции Областной Думы или Палаты Представителей, в связи с чем данные вопросы должны рассматриваться либо на заседании Областной Думы, либо на заседании Палаты Представителей (Постановление Уставного Суда Свердловской области от 24 марта 2000 года по делу о толковании части второй пункта 2 статьи 39 Устава Свердловской области в связи с запросами Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области и Правительства Свердловской области). В то же время ряд вопросов, связанных с

осуществлением контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, может рассматриваться только на совместных заседаниях палат Законодательного Собрания Свердловской области.

Таким образом, фрагментарная регламентация в Уставе Свердловской области и законах Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, не обеспечивает необходимую степень системности, полноты и детализации правового регулирования соответствующих общественных отношений и не предусматривает необходимый механизм реализации анализируемого контрольного полномочия Законодательного Собрания Свердловской области. Однако регулирование контроля за соблюдением и исполнением законов, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, предполагает обязательное установление пределов и форм осуществления обозначенного контроля, поскольку иначе не соблюдается принцип самостоятельного осуществления подконтрольными субъектами своих полномочий (деятельности). Необходимость принятия закона Свердловской области, комплексно регламентирующего контроль за соблюдением и исполнением законов, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, достаточно очевидна.

2. Организационное обеспечение контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области

Обеспечение деятельности Законодательного Собрания Свердловской области осуществляет аппарат Законодательного Собрания. В структуре аппарата Законодательного Собрания Свердловской области для обеспечения осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контрольных полномочий в качестве отдельного структурного подразделения создан отдел по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления (Постановление Областной Ду-

мы Законодательного Собрания Свердловской области от 3 июля 2007 года № 722-ПОД «О структуре аппарата Законодательного Собрания Свердловской области»), деятельность которого регулируется Положением об отделе по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления, утвержденным руководителем аппарата Законодательного Собрания Свердловской области.

Председатели палат Законодательного Собрания Свердловской области организуют работу палат по контролю за исполнением законов Свердловской области (подпункт 11 пункта 1 статьи 6 Регламента Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, подпункт «а» пункта 1 статьи 9 Регламента Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области). В качестве одного из основных направлений деятельности комитетов и комиссий палат предусмотрено рассмотрение вопросов, связанных с контролем за соблюдением и исполнением законов Свердловской области (положения о соответствующих комитетах и комиссиях Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области).

В Свердловской области сложился достаточно устойчивый механизм обеспечения осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, включающий следующие элементы (этапы).

1. Осуществляется планирование контрольной деятельности Законодательного Собрания Свердловской области (его палат). Предложения о возможном рассмотрении определенных вопросов, связанных с контролем за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, формулируются комитетами палат и оформляются решением соответствующего заседания комитета, которое направляется в отдел аппарата Законодательного Собрания Свердловской области по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления. Данный отдел готовит проект примерного перечня рассмотрения исполнения областных зако-

нов, который в дальнейшем утверждается распоряжением председателя соответствующей палаты.

2. Производится сбор информации о соблюдении и исполнении соответствующего закона Свердловской области. На данной стадии особая роль отводится комитетам палат. Они направляют письменные обращения подконтрольным субъектам о предоставлении необходимой информации, заслушивают информацию об исполнении закона на заседаниях комитетов, создают рабочие группы и др.

3. Анализируется полученная информация о соблюдении и исполнении соответствующего закона Свердловской области. Отдел по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления готовит аналитическую справку об исполнении соответствующего закона, которая в дальнейшем используется профильным комитетом для подготовки решения заседания комитета и проекта постановления соответствующей палаты об исполнении данного закона.

4. Вопрос об исполнении закона рассматривается на заседании соответствующей палаты. Результаты рассмотрения оформляются постановлением соответствующей палаты, в котором указываются меры по устранению выявленных нарушений.

5. Предусмотрен контроль за исполнением соответствующих постановлений палат.

Для депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области и работников аппарата Законодательного Собрания Свердловской области создана автоматизированная система по сбору и анализу, рассылке и хранению информации для осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области («Закон – Контроль»).

Вместе с тем, обозначенный механизм обеспечения осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области имеет недостатки.

Во-первых, отсутствует комплексная регламентация порядка организации контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области.

Во-вторых, отсутствует методика анализа соблюдения и исполнения законов Свердловской области.

В-третьих, Положение об отделе по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления не обеспечивает необходимую степень полноты и детализации регулирования деятельности указанного отдела.

В-четвертых, избиратели не имеют возможности в полной мере оценить эффективность контрольной деятельности Законодательного Собрания Свердловской области, необходимость чего обусловлена природой Законодательного Собрания Свердловской области как представительного органа.

В связи с этим механизм обеспечения осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области требует дальнейшего совершенствования.

3. Анализ и оценка осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области

Осуществление Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области проанализировано и оценено с точки зрения интенсивности, полноты, обоснованности, эффективности и гласности обозначенной деятельности.

Сводные данные о контроле за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществлявшемся Законодательным Собранием Свердловской области в 1994–2008 гг., отражает таблица 12.3, приведенная в конце настоящего параграфа.

Интенсивность контроля. В период становления законодательства Свердловской области деятельность законодательного (представительного) ор-

гана государственной власти Свердловской области была направлена главным образом на создании массива законодательства. Вопросам контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области уделялось незначительное внимание, о чем свидетельствуют данные табл. 12.3. В период стабилизации законодательства Свердловской области наблюдается тенденция интенсификации контрольной деятельности Законодательного Собрания Свердловской области. Следует отметить, что если деятельность Областной Думы и Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области по контролю за соблюдением и исполнением законов Свердловской области в достаточной мере интенсивна, то совместно палатами указанная деятельность осуществляется крайне редко.

Полнота и обоснованность контроля. В период с 1994 по 2008 г. было проконтролировано соблюдение и исполнение примерно 40% законов Свердловской области, за соблюдением и исполнением которых мог быть осуществлен контроль. Осуществление контроля за соблюдением и исполнением обозначенных законов в большинстве случаев обоснованно. Тематика законов, за соблюдением и исполнением которых Законодательное Собрание Свердловской области осуществляло контроль, обусловлена, как правило, особой общественной значимостью вопросов, регулируемых данными законами. К числу основных направлений контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, относятся: контроль за соблюдением и исполнением финансового законодательства и законодательства о государственной собственности Свердловской области; контроль за соблюдением законодательства о природопользовании и охране окружающей среды; контроль за соблюдением и исполнением законодательства о социальной защите и социальном обеспечении; контроль за соблюдением и исполнением законодательства о здравоохранении; контроль за соблюдением и исполнением законодательства о хозяйственной (экономической) деятельности; контроль за соблюдением и исполнением законодательства об общих вопросах государственного и общественного устройства

Свердловской области; контроль за соблюдением и исполнением жилищного законодательства; контроль за соблюдением и исполнением законодательства о физической культуре и спорте; контроль за соблюдением и исполнением законодательства об административных правонарушениях.

Эффективность контроля. В постановлениях Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области, Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области, совместных постановлениях палат Законодательного Собрания Свердловской области предусматриваются следующие формы реагирования на выявленные в ходе контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, нарушения:

1) рекомендации и предложения подконтрольным субъектам о принятии соответствующих мер по реализации законов Свердловской области и устранению выявленных нарушений, в том числе по принятию и внесению изменений в подзаконные акты органов государственной власти Свердловской области, принимаемые во исполнение соответствующего закона Свердловской области, и по принятию и внесению изменений в муниципальные правовые акты, направленные на реализацию соответствующего закона Свердловской области (например, Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 8 апреля 2003 года № 735-ПОД «Об исполнении Областного закона «Об отходах производства и потребления», Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 17 мая 2006 года № 2122-ПОД «Об исполнении Закона Свердловской области “Об административных правонарушениях на территории Свердловской области”», Постановление Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 9 июня 2005 года № 475-ППП «Об исполнении Областного закона “О государственной поддержке малого предпринимательства в Свердловской области”»);

2) предложения (поручения) соответствующим субъектам подготовить обращение в адрес федеральных органов государственной власти (например, Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской

области от 6 июня 2006 года № 2135-ПОД «Об исполнении Закона Свердловской области «Об исполнении и введении в действие транспортного налога на территории Свердловской области» в части полноты собираемости транспортного налога»; Постановление Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 23 июня 2005 года № 482-ППП «Об исполнении Закона Свердловской области «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области»»);

3) предложения (поручения) соответствующим субъектам рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство или подготовить проект федерального закона для его дальнейшего внесения в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (например, Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 14 февраля 2001 года № 573-ПОД «Об исполнении Областного закона “О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности”», Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 16 ноября 2005 года № 1806-ПОД «Об исполнении Закона Свердловской области “О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области”»);

4) предложения (поручения) соответствующим субъектам подготовить необходимый проект закона Свердловской области для его дальнейшего внесения в порядке законодательной инициативы в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области.

По результатам осуществления Законодательным Собранием Свердловской области контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, как правило, применяются меры, не обязывающие подконтрольных субъектов совершать какие-либо действия. Тем не менее, рекомендации и предложения Законодательного Собрания Свердловской области, указанные по результатам контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, учитываются подконтрольными субъектами, что свидетельствует о дос-

таточном политическом весе и авторитете законодательного (представительного) органа государственной власти в Свердловской области.

В ходе контроля за исполнением Закона Свердловской области от 26 января 1996 года № 6-ОЗ «О порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований в Свердловской области» велась интенсивная работа по приведению уставов муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, в соответствие с законодательством Российской Федерации и законодательством Свердловской области (Постановление Областной думы Законодательного Собрания Свердловской области от 24 октября 1996 года № 107, Постановление Областной думы Законодательного Собрания Свердловской области от 13 июля 2000 года № 152-ПОД). В результате на 1 марта 2002 года приняты новые редакции уставов 42 муниципальных образований, в уставы 30 муниципальных образований внесены изменения.

По результатам контроля за исполнением Закона Свердловской области от 14 декабря 2004 года № 204-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка» (Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 18 апреля 2006 года № 2059-ПОД, Постановление Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 13 декабря 2006 года № 208-ПОД) рекомендации Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области о возможном увеличении размера ежемесячного пособия на ребенка и внесении изменений в Порядок исчисления среднедушевого дохода для назначения ежемесячного пособия на ребенка в части исключения из среднедушевого дохода семьи дохода от личного подсобного хозяйства были учтены в Законе Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 115-ОЗ «О внесении изменений в Закон Свердловской области “О ежемесячном пособии на ребенка”» и в Постановлении Правительства Свердловской области от 13 июля 2006 года № 603-ПП «О внесении изменений в Постановление Правительства Свердловской области от 01.02.2005 г. № 70-ПП «О порядке реализации Закона Свердловской области от 14 декабря 2004 года № 204-ОЗ “О ежемесячном пособии на ребенка”».

Гласность контроля. Нормативные постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области, в том числе затрагивающие вопросы контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, подлежат обязательному опубликованию в «Областной газете» и «Собрании законодательства Свердловской области» (статья 87 Закона Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»). Основной организационной формой работы Законодательного Собрания Свердловской области (его палат) по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области относятся открытые заседания соответствующих палат Законодательного собрания Свердловской области и открытые совместные заседания палат Законодательного Собрания Свердловской области. На официальном сайте Законодательного Собрания Свердловской области в сети «Интернет» размещен перечень вопросов, рассмотренных в порядке контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области. В то же время предоставляемая информация не позволяет избирателям в полной мере оценить эффективность, оперативность и результативность контрольной деятельности Законодательного Собрания Свердловской области.

4. Влияние контроля за соблюдением и исполнением законов, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, на качество законодательства Свердловской области

Контроль за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемый Законодательным Собранием Свердловской области, направлен не только на улучшение практики реализации законов Свердловской области, но и на совершенствование законодательства Свердловской области. Совершенствование законодательства в ходе контроля за соблюдением и исполнением законов позволяет снизить вероятность нарушений в дальнейшем, поскольку качество законодательства непосредственно влияет на реализацию законов.

Анализ контрольной деятельности Законодательного Собрания Свердловской области позволил определить два основных канала выявления необходимости внесения изменений в действующее законодательство в ходе контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области: а) «внутренний» канал – анализ практики реализации законов Свердловской области и осуществление на его основе мониторинга законодательства депутатами палат, комитетами и комиссиями палат, аппаратом Законодательного Собрания Свердловской области; б) «внешний» канал – указание подконтрольными субъектами на недостатки действующего законодательства, послужившие причиной неисполнения или ненадлежащего исполнения законов Свердловской области, и возможные меры по совершенствованию механизма реализации соответствующего закона.

В 30% (в 120 из 391) постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области и совместных постановлений палат Законодательного Собрания Свердловской области, принимаемых по результатам осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, указаны меры, направленные на совершенствование законодательства Свердловской области. Суть данных мер сводится к следующему.

Во-первых, соответствующему субъекту может быть предложено (поручено) разработать необходимый проект закона Свердловской области (о внесении изменений в действующие законы Свердловской области или проект нового закона Свердловской области). Согласно Постановлению Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 22 апреля 2008 года № 125-ПОД «Об исполнении Избирательного кодекса Свердловской области» Областная Дума поручила Комитету Областной Думы по вопросам законодательства, общественной безопасности и местного самоуправления совместно с Избирательной комиссией Свердловской области проанализировать состояние избирательного законодательства Свердловской области и в случае необходимости подготовить и внести в Областную Думу проект областного закона о внесении изменений в Избирательный кодекс Свердловской области. В Поста-

новлении Палаты Представителей Законодательного Собрания Свердловской области от 26 апреля 2007 года № 768-ППП «Об исполнении Областного закона “Об отходах производства и потребления”» Правительству Свердловской области предлагается разработать и внести в Областную Думу Законодательного Собрания Свердловской области проект областного закона о внесении изменений в Закон Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» в части увеличения размера штрафов за нарушение требований при обращении с отходами производства и потребления. В Постановлении Областной думы и Палаты Представителей Законодательного собрания Свердловской области от 23 октября 2003 года № 28-СПП «О докладе Правительства Свердловской области “Состояние образования Свердловской области в 2002 году”» предлагается Правительству Свердловской области внести на рассмотрение Областной Думы проект областного закона о внесении изменений и дополнений в Областной закон «Об образовании в Свердловской области» с учетом изменений федерального законодательства.

Во-вторых, соответствующим субъектам предлагается внести необходимые изменения в подзаконные акты государственных органов Свердловской области, необходимые для реализации закона Свердловской области, или указывается на необходимость выполнения обязанности по принятию подзаконных актов, необходимых для реализации закона. Например, в Постановлении Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 1 ноября 2005 года № 1756-ПОД «Об исполнении Закона Свердловской области “О государственных нуждах Свердловской области”» Правительству Свердловской области предложено привести в соответствие с федеральным законодательством нормативные правовые акты, изданные Правительством Свердловской области, регулирующие отношения в сфере проведения закупок продукции для государственных нужд Свердловской области, в Постановлении Областной Думы Законодательного Собрания Свердловской области от 8 июля 2008 года № 391-ПОД «Об исполнении Закона Свердловской области “Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области”» –

установить порядок проведения согласительных процедур в случае возникновения спора между участниками долевой собственности на земельный участок из земель сельскохозяйственного назначения о местоположении выделяемого в счет земельной доли земельного участка. То есть контроль за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемый Законодательным Собранием Свердловской области, стимулирует соответствующих субъектов нормотворческого процесса совершенствовать не только качество законов Свердловской области, но и качество подзаконных актов государственных органов Свердловской области, принимаемых во исполнение закона.

Как правило, в постановлениях соответствующих палат Законодательного Собрания Свердловской области и совместных постановлениях палат Законодательного Собрания Свердловской области, принимаемых по результатам осуществления контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, указывается лишь на необходимость внесения изменений в действующее законодательство Свердловской области. Указание на суть или характер необходимых изменений является исключением, что свидетельствует о недостаточном уровне анализа практики реализации законов Свердловской области и осуществляемого на его основе мониторинга законодательства Свердловской области.

Контроль Законодательного Собрания Свердловской области за соблюдением и исполнением законов Свердловской области оказывает влияние не только на качество тех законов, контроль за соблюдением и исполнением которых непосредственно осуществлялся, но и в целом на отдельный блок законодательства Свердловской области в определенной сфере правотворческих полномочий Свердловской области, поскольку реализация отдельного закона в большинстве случаев связана с реализацией ряда нормативных правовых актов. Данные сферы правотворческих полномочий Свердловской области непосредственно соотносятся с обозначенными основными направлениями контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области. Именно в возможности

системного воздействия на качество законодательства Свердловской области и, прежде всего, в возможности системного совершенствования механизма реализации нормативных правовых актов Свердловской области заключается значение контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, как фактора влияния на качество законодательства Свердловской области.

5. Предложения по совершенствованию контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области

Анализ нормативно-правового и организационного обеспечения контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, а также практики осуществления указанного контроля позволил сформулировать следующие предложения по его совершенствованию.

Во-первых, необходимо внести изменения в законодательство Свердловской области в части детализации регламентации контроля за обеспечением и соблюдением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области и, прежде всего, установить пределы и формы осуществления указанного контрольного полномочия Законодательного Собрания Свердловской области.

Во-вторых, следует комплексно урегулировать порядок организации контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, осуществляемого Законодательным Собранием Свердловской области, в целях создания единой системы организации указанного контроля.

В-третьих, Положение об отделе по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления нуждается в уточнении и детализации в части регламентации функций, задач, прав и обязанностей, деятельности отдела.

В-четвертых, аппарату Законодательного Собрания Свердловской области в рамках контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области следует уделять большее внимание анализу практики реализации законов Свердловской области и осуществляемого на его основе мониторингу законодательства Свердловской области. В связи с чем возможна разработка методики мониторинга реализации законов Свердловской области.

В-пятых, аппарату Законодательного Собрания Свердловской области активнее вести работу по подготовке аналитических материалов, позволяющих оценивать эффективность контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области, с их размещением на официальном сайте Законодательного Собрания Свердловской области в сети «Интернет».

6. Влияние практики реализации законодательства Свердловской области на его качество

Установление законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации правовых норм не является самоцелью. Право обретает социальную ценность только в том случае, если его нормы реализуются в конкретной социальной действительности. Правотворческая и правореализационная деятельность должны быть взаимосвязаны. Невозможность правореализации без норм права очевидна. Нереализация или ненадлежащая реализация права не всегда обусловлена субъективными причинами. Эффективность правореализации во многом зависит от качества законодательства. Учет выявленных в ходе реализации права недостатков законодательства позволяет улучшить качество законодательства, повысить действенность правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Анализ деятельности правотворческих государственных органов Свердловской области показывает, что, как правило, учет выявленных в ходе правореализации недостатков законодательства Свердловской области осуществляется на основе обращений субъектов реализации права непосредственно в госу-

дарственный орган, издавший соответствующий нормативный правовой акт. Вместе с тем существенное значение в правотворческой деятельности государственных органов имеет целенаправленный мониторинг практики реализации издаваемых ими нормативных правовых актов. От оперативности осуществления указанного мониторинга зависит своевременность внесения изменений в законодательство.

Системный мониторинг практики реализации нормативных правовых актов Свердловской области отсутствует. Мониторинг практики реализации законов Свердловской области осуществляется преимущественно в рамках контроля за соблюдением и исполнением законов Свердловской области.

Возможным направлением дальнейшего совершенствования организации деятельности аппарата Законодательного Собрания Свердловской области является расширение функций отдела по обеспечению контроля за соблюдением областного законодательства и взаимодействия с органами местного самоуправления и закрепление за ним функции мониторинга практики реализации законов Свердловской области. Государственным органам Свердловской области, издающим подзаконные нормативные правовые акты, также следует усилить деятельность по мониторингу практики реализации законодательства Свердловской области, ориентированного на совершенствование действующего законодательства Свердловской области.

Таблица 12.3

**Сводные данные о законах Свердловской области, контроль за соблюдением и исполнением которых осуществлен
Законодательным Собранием Свердловской области в 1994–2008 гг., и о принятых в 1994–2008 гг.
постановлениях палат Законодательного Собрания Свердловской области, в которых затрагиваются вопросы,
связанные с контролем за соблюдением и исполнением законов Свердловской области**

Год (период)	Законы Свердловской области, контроль за соблюдением и исполнением которых осуществлен Законодательным Собранием Свердловской области					Постановления, в которых затрагиваются вопросы, связанные с контролем за соблюдением и исполнением законов Свердловской области					Постановления, в которых содержатся предложения о совершенствовании действующего законодательства Свердловской области по результатам осуществления контроля за соблюдением законов Свердловской области				
	Всего					Всего					Всего				
	Количество	В % к количеству законов, контроль за соблюдением и исполнением которых осуществлен в 1994 - 2008 гг.	Контроль осуществлен Областной Думой	Контроль осуществлен Палатой Представителей	Контроль осуществлен совместно палатами	Количество	В % к количеству принятых в 1994-2008 гг. постановлений, в которых затрагиваются вопросы, связанные с контролем за соблюдением и исполнением	Контроль осуществлен Областной Думой	Контроль осуществлен Палатой Представителей	Контроль осуществлен совместно палатами	Количество	В % к количеству постановлений, в которых затрагиваются вопросы, связанные с контролем за соблюдением и исполнением	Контроль осуществлен Областной Думой	Контроль осуществлен Палатой Представителей	Контроль осуществлен совместно палатами
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16
1994	0	0,00%	0			0	0,00%	0			0		0		
1995	6	2,46%	6			4	1,02%	4			0	0,00%	0		
1996	7	2,87%	5	2	0	7	1,79%	5	2	0	4	57,14%	4	0	0
1997	19	7,79%	18	1	0	25	6,39%	20	5	0	9	36,00%	9	0	0
1998	16	6,56%	14	2	0	23	5,88%	20	3	0	7	30,43%	7	0	0
1999	20	8,20%	17	2	1	32	8,18%	24	7	1	15	46,88%	12	3	0
2000	12	4,92%	10	2	0	17	4,35%	12	5	0	5	29,41%	4	1	0
2001	15	6,15%	11	4	0	19	4,86%	15	4	0	8	42,11%	6	2	0
2002	17	6,97%	15	1	1	22	5,63%	18	3	1	13	59,09%	10	2	1
2003	17	6,97%	11	5	1	28	7,16%	13	13	2	12	42,86%	9	2	1
2004	15	6,15%	12	3	0	32	8,18%	25	7	0	5	15,63%	3	2	0
2005	15	6,15%	9	5	1	34	8,70%	15	18	1	11	32,35%	6	4	1
2006	21	8,61%	17	4	0	30	7,67%	21	9	0	7	23,33%	6	1	0
2007	37	15,16%	33	4	0	53	13,55%	41	12	0	12	22,64%	10	2	0
2008	27	11,07%	25	2	0	65	16,62%	44	21	0	12	18,46%	12	0	0
1994–2008	244	100,00%	203	37	4	391	100,00%	277	109	5	120	30,69%	98	19	3

Глава 13. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

§ 1. Анализ научно-методического обеспечения качества законодательства Свердловской области

Начальный этап формирования регионального законодательства показал, что задача по созданию законодательства субъектов Российской Федерации не может быть успешно решена без научного обеспечения. Законодательная деятельность нуждается в научном обеспечении как на концептуальном (теоретическом), так и на методическом уровне.

Свердловская область, как и другие субъекты Российской Федерации, испытывала острую необходимость в юридическом научно-методическом обеспечении своей правотворческой деятельности. Но в отличие от подавляющего большинства российских регионов у Свердловской области была солидная научно-организационная и кадровая основа для научно-методического обеспечения правотворческой деятельности, поскольку в г. Екатеринбурге имелись научные и высшие учебные заведения юридического профиля, и прежде всего Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук и Уральская государственная юридическая академия.

Институт философии и права УрО РАН и Уральская государственная юридическая академия, идя навстречу органам государственной власти Свердловской области, в первые годы формирования регионального законодательства выполнили ряд научно-прикладных разработок, в том числе по подготовке проектов важнейших законов Свердловской области.

Так, Институтом философии и права был подготовлен проект Устава Свердловской области (при участии Уральской государственной юридической академии на завершающем этапе подготовки проекта), проект Закона Свердловской области «Об управлении государственной собственностью Свердлов-

ской области», первоначальный проект Закона Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области».

В 1999–2001 гг. Институт философии и права по договору с Российским фондом правовых реформ по программе Всемирного банка реализовал масштабный научный проект «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации» и прикладную программу подготовки специалистов, участвующих в процессе правотворчества в Свердловской области. Право на реализацию проекта Институт выиграл на конкурсе, организованном под эгидой Правительства Российской Федерации и Всемирного банка, обеспечившим финансирование проекта. В процессе реализации проекта сотрудниками Института философии и права УрО РАН (с привлечением специалистов ряда других крупных организаций) было проведено обучение специалистов по оригинальной специально разработанной программе подготовки специалистов в сфере правотворчества (Совершенствование законодательства и правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации: Программа подготовки специалистов. Екатеринбург: УрО РАН, 2000. 230 с.), получившей признание как ученых-конституционалистов, так и специалистов, вовлеченных в правотворческий процесс.

В рамках указанного научного проекта были проведены масштабное исследование законодательства и правотворческого процесса в Свердловской области (его результаты нашли отражение в книге: Законодательство и правотворческий процесс Свердловской области: состояние, проблемы, совершенствование. Екатеринбург: УрО РАН, 1999. 140 с.), а также комплексная теоретическая и научно-методическая разработка проблем регионального правотворчества (по результатам которой издана научная монография: Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория, практика, методика. Екатеринбург: УрО РАН, 2001. 448 с.).

Теоретические, научно-методические и научно-прикладные разработки в сфере регионального правотворчества, проведенные в период становления законодательства Свердловской области Уральской государственной юридиче-

ской академией, Институтом философии и права Уральского отделения Российской академии наук, некоторыми другими организациями, смогли в определенной мере удовлетворить потребности в научно-методическом обеспечении правотворческой деятельности Свердловской области.

Вместе с тем для стабильного, регулярного научно-методического обеспечения правотворческой деятельности Свердловской области нужна была специальная научно-исследовательская организация. Идея научного сообщества о необходимости такой организации была воспринята органами государственной власти Свердловской области и в 1996 г. Указом Губернатора Свердловской области от 2 июля 1996 года № 240 «О создании государственного учреждения Свердловской области “Уральский институт регионального законодательства”» с целью совершенствования правотворческой деятельности и повышения качества законодательства Свердловской области был учрежден Уральский институт регионального законодательства в качестве научно-исследовательской организации в организационно-правовой форме государственного учреждения.

Перед Уральским институтом регионального законодательства при его создании были поставлены следующие задачи:

разработка концептуальных основ областного законодательства;

научно-методическое обеспечение законотворческого (правотворческого) процесса в области, включая вопросы законодательной техники;

разработка предложений по координации законопроектной деятельности в области;

разработка предложений по формированию проектов программ законопроектных работ;

разработка проектов законов и иных нормативных правовых актов области, прежде всего связанных с обеспечением законотворческого (правотворческого) процесса и действия системы законодательства в Свердловской области;

проведение экспертизы проектов областных законов и иных нормативных актов области;

анализ состояния законодательства Свердловской области и выработка рекомендаций по его совершенствованию;

сравнительно-правовой анализ законов субъектов Российской Федерации, разработка модельных законопроектов для субъектов Российской Федерации;

изучение практики законотворческой деятельности в Российской Федерации, ее субъектах и зарубежных странах.

Исходя из целей и задач Уральского института регионального законодательства в качестве предметов его деятельности были определены:

теоретические, прикладные и иные научно-исследовательские работы в сфере правотворчества и законодательства Свердловской области, включая законопроектные работы;

информационная деятельность в правовой сфере;

издательская деятельность.

Основными реальными направлениями деятельности Уральского института регионального законодательства в 1996–2008 гг. были:

законопроектные работы (институт осуществлял разработку десятков и доработку сотен проектов законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области;

экспертиза проектов законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области (Экспертным советом института проведена экспертиза более 1300 проектов законов Свердловской области, сотрудниками отделов института – более 2000 проектов законов и иных нормативных правовых актов Свердловской области);

подготовка предложений по планированию законопроектных работ (институтом ежегодно разрабатывались проекты примерного перечня законопроектных работ или предложения по этому перечню);

ведение работ, связанных с обеспечением планирования законодательной деятельности и систематизацией законодательства Свердловской области (институтом была разработана Структура законодательства Свердловской области, представляющая собой систематизированный перечень принятых областных за-

конов и законов, которые предполагается принять в будущем, и осуществлялось периодическое ее обновление, а также осуществлялось ведение Перечня вопросов, требующих в соответствии с законодательством Российской Федерации решения в законодательстве Свердловской области, и Перечня законов Свердловской области, требующих приведения в соответствие с федеральными законами);

научные разработки в основном прикладного характера, направленные на обеспечение правотворческой деятельности (подготовка научных статей или работ в основном силами членов Экспертного совета, подготовка в 2000 г. модельного закона Свердловской области об областном бюджете и др.);

подготовка обзоров законодательства субъектов Российской Федерации и Российской Федерации по отдельным вопросам (ежегодно сотрудниками института осуществлялась подготовка до 10 обзоров законодательства).

За 12 лет своей деятельности Уральский институт регионального законодательства доказал свою полезность. Благодаря его усилиям качество законодательства Свердловской области заметно возросло. Вместе с тем полезный эффект от деятельности института был бы еще большим, если бы он интенсивнее (особенно в первые десять лет после своего создания) занимался теоретическими (концептуальными) проблемами формирования и развития законодательства Свердловской области. В последнее время внимание института к теоретическим разработкам повысилось.

§ 2. Совершенствование научно-методического обеспечения качества законодательства Свердловской области

В период оптимизации законодательства Свердловской области главной задачей науки должна быть разработка научно обоснованной стратегии развития законодательства Свердловской области.

Для выполнения этой задачи необходимо, в частности, создать научную базу для систематизации (кодификации) законодательства Свердловской области, а также разработать и внедрить систему правотворческого мониторинга.

Научно-методическое обеспечение правотворческой деятельности, качества законодательства – непростое дело, требующее помимо финансовых затрат наличия научных кадров. Однако научно-юридический потенциал субъектов Российской Федерации различен. Лишь в отдельных субъектах Российской Федерации собственный научно-юридический потенциал позволяет осуществлять научно-юридическое обеспечение законодательной деятельности на должном уровне. К последним, кроме городов Москвы, Санкт-Петербурга, Московской и Ленинградской областей, можно отнести Свердловскую область (где имеются Уральская государственная юридическая академия, Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук, Уральский институт регионального законодательства и еще несколько высших учебных заведений юридического профиля), Саратовскую область (где имеется Саратовская государственная академия права), а также те субъекты Российской Федерации, где имеются юридические факультеты университетов.

Но и для российских регионов, имеющих свой научно-юридический потенциал, включая Свердловскую область, сложно в одиночку обеспечить проведение масштабных научно-исследовательских работ в сфере регионального правотворчества. Поэтому необходимо объединение усилий российских регионов и федерального центра.

Проблема научного обеспечения законодательной деятельности во всех российских регионах может быть решена, по меньшей мере, двумя путями.

Во-первых, Российская Федерация должна заботиться о научном обеспечении законодательной деятельности своих субъектов. Конечно, столичные научные и учебные юридические учреждения не стоят в стороне. Проблемы регионального правотворчества активно разрабатываются, например Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Но все же требуется более масштабная, системная, целенаправленная и регулярная работа по научному обеспечению правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Возможно, необходима специальная государственная программа по научному обеспечению регионального

правотворчества и, вероятно, целесообразно создать федеральный институт (центр) регионального законодательства.

Во-вторых, сами регионы могли бы объединить свои интеллектуальные силы и финансовые средства для создания высококачественного регионального законодательства. Одной из форм сотрудничества здесь могла бы служить совместная разработка модельных законодательных актов, которые затем использовались бы для подготовки законопроектов в субъектах Российской Федерации. Для ведения совместных законопроектных работ и научно-методического обеспечения законодательной деятельности субъекты Российской Федерации могли бы создать объединенный институт (центр) регионального законодательства (либо один на всю Российскую Федерацию, либо один на несколько сопредельных регионов).

Благодаря объединению усилий регионы могли бы обеспечить согласованное развитие своих законодательств, обмен правовой информацией. Кроме того, регионы могли бы вырабатывать общую позицию при их участии в правотворческой деятельности федеральных органов государственной власти с целью обеспечения соблюдения прав и учета интересов субъектов Российской Федерации в процессе подготовки и принятия нормативных правовых актов Российской Федерации. Координация и согласованное ведение правотворческой деятельности, кроме повышения уровня регионального законодательства, дало бы и экономический эффект за счет снижения затрат каждого региона на законопроектные работы.

Прежде всего российские регионы могли бы объединить свои усилия по ведению правотворческого мониторинга. Такой мониторинг нужен всем регионам. Задачи правотворческого мониторинга, его содержание практически одинаковы для всех субъектов Российской Федерации. В то же время ведение правотворческого мониторинга весьма трудоемкое дело, требующее тщательного научно-методического обеспечения и крупных материальных затрат.

Организационным центром при совместном ведении российскими регионами правотворческого мониторинга мог бы стать Совет Федерации Федераль-

ного Собрания Российской Федерации, который призван служить интересам субъектов Российской Федерации. Текущую работу по обеспечению правотворческого мониторинга мог бы вести созданный при Совете Федерации Центр мониторинга права.

Глава 14. СОСТОЯНИЕ ОТРАСЛЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ⁹

§ 1. Законодательство о конституционном строе

Законодательство о конституционном строе как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 12 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 27 законов.

Основное законодательство о статусе Свердловской области как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 1 закон:

Устав Свердловской области (принят Законом Свердловской области от 5 декабря 1994 года № 13-ОЗ).

Устав Свердловской области нуждается в уточнении ряда положений, в частности о составе законодательства Свердловской области, а также в повышении стабильности путем исключения из него положений, не свойственных уставу как основному закону, положений излишне детализированных и положений заведомо нестабильных по своей природе. Так, в статье 110 Устава Свердловской области было бы целесообразным исключить указание на период, на который составляется областной бюджет или предусмотреть возможность установления законом иного бюджетного периода.

Законодательство о государственных символах и административном центре Свердловской области как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 19-ОЗ «О гербе и флаге Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 63-ОЗ «О статусе административного центра Свердловской области».

Состав данной подотрасли предопределен статьями 14 и 15 Устава Свердловской области. В настоящее время не установлен один из трех симво-

⁹ Отрасли законодательства Свердловской области анализируются здесь в части бессрочных первичных законов Свердловской области по состоянию на 31 декабря 2008 г.

лов Свердловской области, а именно гимн. Установление гимна Свердловской области возможно путем принятия отдельного Закона Свердловской области «О гимне Свердловской области» или включения положений о гимне в существующий Закон Свердловской области «О гербе и флаге Свердловской области», точнее заменив последний Законом Свердловской области «О гербе, флаге и гимне Свердловской области». Последний вариант предпочтительнее.

Законодательство о территории как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 30-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области».

Расширение данной подотрасли за счет новых законов о территории нецелесообразно.

Законодательство о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 3 закона:

Закон Свердловской области от 25 октября 1995 года № 28-ОЗ «О защите прав ребенка»;

Закон Свердловской области от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 16 мая 2005 года № 40-ОЗ «О порядке подачи уведомления о проведении на территории Свердловской области публичного мероприятия».

Данная подотрасль находится в стадии формирования. Проблема ее развития нуждается в специальном исследовании.

При этом следует рассмотреть вопрос о серьезной корректировке Закона Свердловской области «О защите прав ребенка», который был принят в самом начале периода формирования законодательства Свердловской области и включает многие положения общего характера, не свойственные закону субъекта Российской Федерации.

Законодательство о федеративном устройстве Российской Федерации как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 21 декабря 2007 года № 167-ОЗ «О межрегиональных связях Свердловской области и межрегиональных связях государственных органов Свердловской области».

Вопрос о развитии данной подотрасли нуждается в специальном исследовании.

Законодательство о референдуме, выборах и избирательной системе как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 года № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области»;

Избирательный кодекс Свердловской области (Закон Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ).

Данная подотрасль в основном сформирована и характеризуется высокой степенью систематизации (кодификации) входящих в нее законов.

Законодательство об органе законодательной (представительной) власти Свердловской области как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 14 октября 1996 года № 42-ОЗ «О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов»;

Закон Свердловской области от 26 мая 1997 года № 35-ОЗ «О Счетной палате».

Данная подотрасль находится в стадии формирования. Ее развитие возможно путем подготовки общего закона о контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области. Принятие закона о Законодательном Собрании Свердловской области нецелесообразно, так как его статус уже определен Уставом Свердловской области.

Законодательство о правотворческой деятельности органов государственной власти как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 145-ОЗ «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов».

Данная подотрасль имеет высокую степень систематизации входящих в нее законодательных положений о правотворческой деятельности Свердловской области, закрепленных в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области». Совершенствование этого закона возможно путем повышения степени полноты, системности, согласованности и четкости содержащихся в нем положений с преобразованием этого закона в форму кодекса.

Законодательство о местном самоуправлении как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 8 законов:

Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 44-ОЗ «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 135-ОЗ «О наделянии органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»;

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О наделянии органов местного самоуправления муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по расчету и предоставлению за счет средств областного бюджета бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений»;

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 104-ОЗ «О наделянии органов местного самоуправления муниципальных образований, распо-

ложенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Свердловской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 105-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»;

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 50-ОЗ «Об условиях контракта для главы местной администрации муниципального района или городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и областными законами»;

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 49-ОЗ «О Реестре должностей муниципальной службы, учреждаемых в органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и в муниципальных органах, не входящих в структуру органов местного самоуправления этих муниципальных образований».

Помимо восьми указанных бессрочных законов в состав законодательства о местном самоуправлении входит также Закон Свердловской области от 12 июля 2008 года № 85-ОЗ «О границах муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области», который по принятой в настоящем Докладе классификации относится к оперативным законам и имеет важное значение в правовом регулировании местного самоуправления в Свердловской области.

Данная подотрасль в 1994–2008 гг. претерпела значительные изменения, в результате которых в ее составе не стало обобщающего областного закона о местном самоуправлении. В силу нестабильности федерального законодательства о

местном самоуправлении, которое находится в стадии формирования, принятие обобщающего областного закона о местном самоуправлении в ближайшей перспективе вряд ли возможно, однако в перспективе оно целесообразно.

Законодательство о статусе депутата как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 5-ОЗ «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 146-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области».

Данная подотрасль в части законодательства о статусе депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области имеет высокий уровень систематизации.

Законодательство об общественных и религиозных объединениях как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 116-ОЗ «О государственной поддержке общественных объединений в Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальном исследовании.

Законодательство о государственных наградах, высших степенях и знаках отличия, почетных званиях, знаках, значках как подотрасль законодательства о конституционном строе включает 4 закона:

Закон Свердловской области от 19 апреля 1999 года № 5-ОЗ «О наградах, почетных званиях Свердловской области и наградах высших органов государственной власти Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 23 декабря 2005 года № 123-ОЗ «О знаке отличия Свердловской области “За заслуги перед Свердловской областью”»;

Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 38-ОЗ «О знаке отличия Свердловской области “Материнская доблесть”»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 91-ОЗ «О почетном звании Свердловской области “Почетный гражданин Свердловской области”».

Данная подотрасль имеет хороший уровень системности и может пополняться за счет принятия новых законов об отдельных наградах.

§ 2. Законодательство об основах государственного управления

Законодательство об основах государственного управления как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 4 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 18 законов.

Законодательство об органах исполнительной власти как подотрасль законодательства об основах государственного управления включает 7 законов:

Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 32-ОЗ «О Восточном управленческом округе»;

Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 38-ОЗ «О Северном управленческом округе»;

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 44-ОЗ «О Западном управленческом округе»;

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 45-ОЗ «О Горнозаводском управленческом округе»;

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 46-ОЗ «О Южном управленческом округе».

Данная подотрасль имеет в целом хороший уровень систематизации.

Принятие закона о Губернаторе Свердловской области нецелесообразно.

Законодательство о государственной службе как подотрасль законодательства об основах государственного управления включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 18 октября 1995 года № 26-ОЗ «О государственной службе Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области».

Входящие в данную подотрасль два закона могут быть заменены одним законом.

Законодательство об общих вопросах государственного управления в сфере экономики, социально-культурного и административно-политического строительства как подотрасль законодательства об основах государственного управления включает 8 законов:

Закон Свердловской области от 4 января 1995 года № 15-ОЗ «О прожиточном минимуме в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 18 декабря 1996 года № 55-ОЗ «О минимальном потребительском бюджете населения Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 10-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 19 марта 2007 года № 17-ОЗ «О реализации приоритетных национальных проектов государственными органами Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 10 апреля 1995 года № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 22 ноября 1999 года № 31-ОЗ «О государственной казне Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 25 сентября 1995 года № 20-ОЗ «О перечне объектов государственной собственности Свердловской области, не подлежащих отчуждению»;

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 217-ОЗ «Об утверждении перечней видов имущества, необходимого для осуществления пол-

номочий органов государственной власти Свердловской области по предметам ведения Свердловской области, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти Свердловской области, государственных гражданских служащих Свердловской области, работников государственных унитарных предприятий Свердловской области и работников государственных учреждений Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство об административных правонарушениях и административной ответственности как подотрасль законодательства об основах государственного управления включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области».

Данная подотрасль имеет высокую степень систематизации. Ее развитие осуществляется путем совершенствования Закона Свердловской области «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области».

§ 3. Законодательство о семье

Законодательство о семье как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 нижеследующей подотрасли, включающей 3 закона.

Законодательство о формах воспитания детей, оставшихся без попечения родителей как подотрасль законодательства Свердловской области о семье включает 3 закона:

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 107-ОЗ «О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством»;

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 113-ОЗ «Об органах и должностных лицах, осуществляющих контроль за деятельностью органов опеки и попечительства на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 116-ОЗ «О размере вознаграждения, причитающегося приемным родителям, и мерах социальной поддержки, предоставляемых приемной семье, в Свердловской области».

Данная подотрасль находится в стадии формирования. Требует специального изучения вопрос о возможности и целесообразности подготовки одного обобщающего закона Свердловской области о регулировании семейных отношений.

§ 4. Законодательство о жилище

Законодательство о жилище как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 2 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 9 законов.

Законодательство о жилищном фонде как подотрасль законодательства о жилище включает 3 закона:

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 141-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области социального использования»;

Закон Свердловской области от 12 июля 2008 года № 67-ОЗ «Об управлении государственным специализированным жилищным фондом Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 38-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области коммерческого использования».

Входящие в данную подотрасль законы могут быть заменены одним законом.

Законодательство об обеспечении граждан жилищем, пользовании жилищным фондом, социальные гарантии в жилищном фонде как подотрасль законодательства о жилище включает 7 законов:

Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 3-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области социального использования»;

Закон Свердловской области от 22 марта 2006 года № 17-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 48-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области коммерческого использования»;

Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 40-ОЗ «О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 96-ОЗ «О признании граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 97-ОЗ «Об учете малоимущих граждан в качестве нуждающихся в предоставляемых по договорам социального найма жилых помещениях муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 89-ОЗ «О размерах региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в Свердловской области».

Первые четыре из вышеперечисленных законов имеют однородный предмет регулирования и могут быть заменены одним законом.

Пятый и шестой законы по той же причине могут быть заменены одним законом.

§ 5. Законодательство о труде и занятости населения

Законодательство о труде и занятости населения как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 подотрасли, включающей 4 закона.

Законодательство о труде как подотрасль законодательства о труде и занятости населения включает 4 закона:

Закон Свердловской области от 23 ноября 1995 года № 33-ОЗ «О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 3 мая 2005 года № 36-ОЗ «О Свердловской областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»;

Закон Свердловской области от 9 июня 2007 года № 53-ОЗ «О территориальных трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 234-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

§ 6. Законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании

Законодательство о социальном обеспечении и социальном страховании как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 3 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 11 законов.

Законодательство о трудовом стаже как подотрасль законодательства о социальном обеспечении включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 21 января 1997 года № 5-ОЗ «О стаже государственной гражданской службы Свердловской области и стаже муниципальной службы в Свердловской области».

Данная подотрасль может развиваться за счет принятия других законов по предмету подотрасли.

Законодательство о социальной поддержке населения, пособиях, компенсационных выплатах как подотрасль законодательства о социальном обеспечении включает 9 законов:

Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 191-ОЗ «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 46-ОЗ «О порядке предоставления мер социальной поддержки по полному или частичному освобождению от платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание и ремонт жилого помещения и (или) от платы за коммунальные услуги, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 56-ОЗ «О социальной поддержке работников государственной системы социальных служб Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 57-ОЗ «О социальной поддержке работников государственных учреждений Свердловской области, входящих в систему государственной ветеринарной службы Российской Федерации»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 78-ОЗ «О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта»;

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 126-ОЗ «Об оказании в Свердловской области государственной социальной помощи и предос-

тавлении социальных гарантий малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, оказании государственной социальной помощи реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий»;

Закон Свердловской области от 14 декабря 2004 года № 204-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 77-ОЗ «О ежемесячном пособии гражданину, уволенному с военной службы, признанному инвалидом вследствие военной травмы либо заболевания, полученного в период военной службы».

Данная подотрасль находится в стадии формирования. По мере накопления законодательного материала следует решить вопрос о его систематизации путем объединения отдельных законов.

Законодательство о социальном обслуживании как подотрасль законодательства о социальном обеспечении включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 7 марта 2006 года № 10-ОЗ «О социальном обслуживании населения в Свердловской области».

Данная подотрасль предметно охватывается указанным законом. Поэтому развитие подотрасли должно осуществляться путем совершенствования названного закона.

§ 7. Законодательство о финансах

Законодательство о финансах как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 3 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 12 законов.

Законодательство о бюджете Свердловской области как подотрасль законодательства о финансах включает 7 законов:

Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 70-ОЗ «О предоставлении отдельных межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 37-ОЗ «О нормативах финансирования муниципальных образовательных учреждений общего образования, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области, за счет субвенций, предоставляемых из областного бюджета»;

Закон Свердловской области от 19 марта 2007 года № 16-ОЗ «О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенции областному бюджету из федерального бюджета, для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по первичному воинскому учету на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты»;

Закон Свердловской области от 6 апреля 2007 года № 24-ОЗ «О методиках распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенций областному бюджету из федерального бюджета, для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по составлению или ежегодному изменению и дополнению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции по муниципальным образованиям, расположенным на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 145-ОЗ «О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета на финансирование части расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, части расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов)»;

Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 146-ОЗ «О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета на выплату ежемесячного вознаграждения за классное руководство в муниципаль-

ных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации, предоставляемых за счет части субсидий из федерального бюджета областному бюджету на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство о налогах и сборах как подотрасль законодательства о финансах включает 4 закона:

Закон Свердловской области от 29 ноября 2002 года № 42-ОЗ «О ставке налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 35-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций»;

Закон Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 36-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области налога на игорный бизнес»;

Закон Свердловской области от 29 ноября 2002 года № 43-ОЗ «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство об инвестициях как подотрасль законодательства о финансах включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 43-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области».

Данная подотрасль может пополняться другими законами, принимаемыми в пределах правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации.

§ 8. Законодательство о хозяйственной деятельности

Законодательство о хозяйственной деятельности как отрасль законодательства Свердловской области состоит из нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 7 законов.

Законодательство о промышленности как подотрасль законодательства о хозяйственной деятельности включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 19 декабря 1997 года № 77-ОЗ «Об отходах производства и потребления».

Данная подотрасль находится в стадии формирования. Проблемы ее развития нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство о градостроительстве и архитектуре как подотрасль законодательства о хозяйственной деятельности включает 4 закона:

Закон Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 77-ОЗ «О схеме территориального планирования Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 121-ОЗ «О документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере территориального планирования»;

Закон Свердловской области от 19 октября 2007 года № 100-ОЗ «О документах территориального планирования муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 25 декабря 2006 года № 102-ОЗ «О предельной численности лиц, зарегистрированных на части территории населенного пункта, в котором проводятся публичные слушания по проекту генерального плана поселения или генерального плана городского округа, в случае разделения его территории на части».

Входящие в данную подотрасль законы в перспективе могут быть заменены одним обобщающим законом по предмету подотрасли.

Законодательство о сельском хозяйстве как подотрасль законодательства о хозяйственной деятельности включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 7-ОЗ «О государственной поддержке юридических и физических лиц, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и (или) закупку сельскохозяйственной продукции, пищевых лесных ресурсов, в Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство о торговле как подотрасль законодательства о хозяйственной деятельности включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 22 мая 2007 года № 52-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, осуществляющих выдачу разрешений на право организации розничных рынков».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

§ 9. Законодательство о природных ресурсах и охране окружающей природной среды

Законодательство о природных ресурсах и охране окружающей природной среды как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 4 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 9 законов.

Законодательство об общих вопросах охраны окружающей среды как подотрасль законодательства о природных ресурсах и охране окружающей природной среды включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 20 марта 2006 года № 12-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 21 ноября 2005 года № 105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство об использовании и охране земель как подотрасль законодательства о природных ресурсах и охране окружающей природной среды включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области».

Данная подотрасль имеет хорошую степень систематизации и ее развитие должно осуществляться путем совершенствования указанного закона.

Законодательство об использовании и охране недр как подотрасль законодательства о природных ресурсах и охране окружающей природной среды включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 219-ОЗ «О порядке получения права пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство об использовании, охране, защите и воспроизводстве лесов как подотрасль законодательства о природных ресурсах и охране окружающей природной среды включает 5 законов:

Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 152-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 24 сентября 2007 года № 95-ОЗ «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 24 сентября 2007 года № 94-ОЗ «О порядке заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд в лесах, расположенных на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 129-ОЗ «О порядке заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд в лесах, расположенных на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 29 апреля 2008 года № 14-ОЗ «Об использовании лесов для ведения охотничьего хозяйства на территории Свердловской области».

Данная подотрасль имеет высокую степень систематизации и ее развитие должно осуществляться путем объединения законов в один обобщающий закон по предмету подотрасли.

§ 10. Законодательство об информации и информатизации

Законодательство об информации и информатизации как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 нижеследующей подотрасли, включающей 1 закон.

Законодательство об информационных ресурсах и пользовании информационными ресурсами как подотрасль законодательства об информации и информатизации включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 25 марта 2005 года № 5-ОЗ «Об архивном деле в Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

§ 11. Законодательство об образовании, науке, культуре

Законодательство об образовании, науке, культуре как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 3 нижеследующих подотраслей, включающих в общей сложности 6 законов.

Законодательство об образовании как подотрасль законодательства об образовании, науке, культуре включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 16 июля 1998 года № 26-ОЗ «Об образовании в Свердловской области».

Законодательство данной подотрасли имеет хорошую степень систематизации и должно развиваться путем совершенствования обобщающего закона по предмету подотрасли.

Законодательство о науке как подотрасль законодательства об образовании, науке, культуре включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 2 апреля 2001 года № 33-ОЗ «О государственной научно-технической политике Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство о культуре как подотрасль законодательства об образовании, науке, культуре включает 4 закона:

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 43-ОЗ «О культурной деятельности на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 21 июня 2004 года № 12-ОЗ «О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 21 апреля 1997 года № 25-ОЗ «О библиотеках и библиотечных фондах в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 232-ОЗ «О музейном деле в Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

§ 12. Законодательство о здравоохранении, физической культуре и спорте, туризме

Законодательство о здравоохранении, физической культуре и спорте, туризме как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 3 ниже следующих подотраслей, включающих в общей сложности 9 законов.

Законодательство о здравоохранении как подотрасль законодательства о здравоохранении, физической культуре и спорте, туризме включает 7 законов:

Закон Свердловской области от 21 августа 1997 года № 54-ОЗ «О здравоохранении в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 23-ОЗ «О противотуберкулезной помощи населению и предупреждении распространения туберкулеза в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 21 декабря 2001 года № 73-ОЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 19 декабря 1997 года № 78-ОЗ «О профилактике наркомании и токсикомании на территории Свердловской области».

Закон Свердловской области от 4 ноября 1997 года № 60-ОЗ «О защите населения Свердловской области от заболеваний, передаваемых половым путем»;

Закон Свердловской области от 12 октября 2004 года № 141-ОЗ «О защите населения от инфекционных заболеваний, передаваемых при донорстве крови и ее компонентов, заготовке, переработке, хранении, использовании донорской крови и ее компонентов в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 29 июля 1996 года № 28-ОЗ «О статусе лечебно-оздоровительных местностей и курортов Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Законодательство о физической культуре и спорте как подотрасль законодательства о здравоохранении, физической культуре и спорте, туризме включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 64-ОЗ «О физической культуре и спорте в Свердловской области».

Законодательство данной подотрасли имеет хорошую степень систематизации и ее развитие должно осуществляться путем совершенствования обобщающего закона по предмету подотрасли. Закон Свердловской области «О физической культуре и спорте в Свердловской области» нуждается в совершенствовании.

Законодательство о туризме и экскурсиях как подотрасль законодательства о здравоохранении, физической культуре и спорте, туризме включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 31 декабря 1999 года № 51-ОЗ «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области».

Законодательство данной подотрасль имеет хорошую степень систематизации и ее развитие должно осуществляться путем совершенствования обобщающего закона по предмету подотрасли. Закон Свердловской области «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области» нуждается в совершенствовании.

§ 13. Законодательство о безопасности и охране правопорядка

Законодательство о безопасности и охране правопорядка как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 нижеследующей подотрасли, включающей 5 законов.

Законодательство о безопасности общества как подотрасль законодательства о безопасности и охране правопорядка включает 5 законов:

Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 39-ОЗ «О Совете общественной безопасности Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 82-ОЗ «Об обеспечении пожарной безопасности на территории Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 220-ОЗ «О радиационной безопасности населения в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 221-ОЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 28 ноября 2001 года № 58-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

§ 14. Законодательство о правосудии

Законодательство о правосудии как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 нижеследующей подотрасли, включающей 2 закона.

Законодательство о судоустройстве и судебной системе как подотрасль законодательства о правосудии включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 19 февраля 2001 года № 22-ОЗ «О мировых судьях Свердловской области».

Законодательство данной подотрасли имеет хорошую степень систематизации и должно развиваться путем совершенствования входящих в подотрасль законов.

§ 15. Законодательство о прокуратуре, органах юстиции, адвокатуре, нотариате

Законодательство о прокуратуре, органах юстиции, адвокатуре, нотариате как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 нижеследующей подотрасли, включающей 2 закона.

Законодательство об адвокатуре как подотрасль законодательства о прокуратуре, органах юстиции, адвокатуре, нотариате включает 2 закона:

Закон Свердловской области от 7 мая 2003 года № 12-ОЗ «О порядке избрания представителей Законодательного Собрания Свердловской области в квалификационной комиссии при Адвокатской палате Свердловской области»;

Закон Свердловской области от 22 декабря 2003 года № 51-ОЗ «О перечне документов, необходимых для получения на территории Свердловской области

отдельными категориями граждан Российской Федерации юридической помощи бесплатно, и порядке их предоставления».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

§ 16. Законодательство о международных отношениях, международное право

Законодательство о международных отношениях как отрасль законодательства Свердловской области состоит из 1 нижеследующей подотрасли, включающей 1 закон.

Законодательство о международном экономическом сотрудничестве как подотрасль законодательства о международных отношениях включает 1 закон:

Закон Свердловской области от 28 октября 2005 года № 99-ОЗ «О международных и внешнеэкономических связях Свердловской области и участии Свердловской области и органов государственной власти Свердловской области в международном информационном обмене».

Проблемы развития данной подотрасли нуждаются в специальных исследованиях.

Глава 15. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

1. Главным направлением развития законодательства Свердловской области должна быть его систематизация.

Для этого прежде всего необходимо провести серьезные научные исследования системы законодательства, его отдельных отраслей и на их основе разработать стратегию развития законодательства Свердловской области.

2. С целью совершенствования нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в Свердловской области необходимо:

повысить уровень системности и согласованности нормативных правовых актов Свердловской области о правотворческой деятельности, относящихся к различным видам с точки зрения правотворческого органа – законам, постановлениям палат Законодательного Собрания Свердловской области, указам Губернатора Свердловской области, постановлениям Правительства Свердловской области.

усовершенствовать Закон Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», рассмотрев при этом целесообразность его преобразования в форму кодекса, например законодательного (или правотворческого) кодекса Свердловской области.

Для совершенствования планирования законодательной деятельности в Свердловской области необходимо:

разработать научно-методическую базу для текущего и перспективного планирования законодательной деятельности (законопроектных работ);

на основании серьезных исследований системы законодательства Свердловской области и данных правотворческого мониторинга разработать и принять перспективный план законопроектных работ, определив в нем стратегию развития законодательства Свердловской области и предусмотрев мероприятия по систематизации законов;

проводить научную экспертизу проектов планов законопроектных работ;

тщательно анализировать итоги выполнения планов законопроектных работ и рассматривать их на заседаниях Областной Думы (возможно, одновременно с рассмотрением планов на очередной период).

4. Для повышения качества законопроектных работ по меньшей мере необходимо:

усилить научно-методическое обеспечение законопроектных работ;

расширить практику использования модельных законопроектов в подготовке проектов законов Свердловской области, прежде всего однотипных по предмету регулирования и структуре законов;

создать и поддерживать в контрольном состоянии реестр (банк) разработчиков законопроектов;

проводить регулярное обучение занятых в законопроектной деятельности работников органов государственной власти и их аппаратов;

расширить практику опубликования в средствах массовой информации и размещение в сети «Интернет» наиболее общественно значимых законопроектов, а также их общественного обсуждения.

5. Необходимо разработать требования к различным видам экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов по ее содержанию (юридической, антикоррупционной, лингвистической, финансовой, экономической, иной), а также методику проведения экспертизы.

6. Необходимо повысить степень доступности информации о законодательстве Свердловской области.

Для решения этой задачи целесообразно создать контрольный (эталонный) фонд (банк) законодательства Свердловской области, включающий все без исключения нормативные правовые акты Свердловской области.

Контрольный фонд законодательства должен обеспечить получение органами государственной власти и местного самоуправления, организациями и гражданами достоверных сведений:

1) о дате принятия (одобрения, подписания) нормативного правового акта, дате и источниках его официального опубликования, дне вступления акта в силу;

2) о каждом изменении акта (включая данные об акте, которым внесено изменение);

3) о дне прекращения действия акта (включая данные об акте, которым прекращено действие);

4) о действующей редакции нормативного правового акта, а также о редакции этого акта на любой день за весь период его действия;

5) обо всех действующих на территории Свердловской области нормативных правовых актах, принятых до вступления в силу Устава Свердловской области, принятого 25 ноября 1994 года.

Контрольный фонд законодательства Свердловской области должен иметь эффективные средства поиска.

Контрольный фонд законодательства Свердловской области должен быть размещен в сети «Интернет» с неограниченным и бесплатным к нему доступом любого желающего.

Формирование и ведение контрольного фонда законодательства Свердловской области может быть возложено на одну из ведущих в России АИПС в сфере правовой информации – «КонсультантПлюс» или «Гарант» на взаимоприемлемых условиях.

7. Для повышения технико-юридического уровня законодательства Свердловской области необходимо усовершенствовать требования законодательной техники, содержащиеся в Законе Свердловской области «О правовых актах в Свердловской области», повысив степень их полноты, системности и четкости.

Кроме того, необходимо полное, системное руководство (рекомендации) по законодательной технике, которое охватывало бы все стадии законодательного процесса. В нем целесообразно детально проработать вопросы законодательной техники и технологии законодательной деятельности. В необходимых случаях должны быть разработаны и приложены к рекомендациям образцы построения нормативных правовых актов, включающие типичные фрагменты

(формулировки) правовых актов, а также образцы (формы) других документов, сопутствующих законодательной деятельности.

8. В период оптимизации законодательства Свердловской области главной задачей науки должна быть разработка научно обоснованной стратегии развития законодательства Свердловской области.

Для выполнения этой задачи необходимо в частности создать научную базу для систематизации (кодификации) законодательства Свердловской области, а также разработать и внедрить систему правотворческого мониторинга.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящий Доклад содержит следующие основные оценки и выводы о состоянии законодательства Свердловской области.

1. В Докладе принята следующая периодизация развития законодательства Свердловской области, совпадающая с периодизацией развития регионального законодательства в Российской Федерации.

Период становления законодательства Свердловской области (регионального законодательства) – первый период развития законодательства Свердловской области (регионального законодательства), начавшийся с **25 декабря 1993 года**, то есть дня вступления в силу Конституции Российской Федерации, которая провозгласила право субъектов Российской Федерации иметь свое законодательство, и продолжавшийся до **1 августа 2000 года**.

Период стабилизации законодательства Свердловской области (регионального законодательства) – второй период развития законодательства Свердловской области (регионального законодательства), начавшийся с **1 августа 2000 года**, т.е. дня вступления в силу Федерального закона от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», который установил ряд жестких организационно-правовых мер по преодолению негативных тенденций в региональном правотворчестве, и продолжавшийся по **2008 год** включительно.

Период оптимизации законодательства Свердловской области – третий период развития законодательства Свердловской области (регионального законодательства), начавшийся с **2009 года**. Начало периода оптимизации законодательства Свердловской области и соответственно окончание периода его стабилизации не связано с каким-либо четко фиксируемым во времени событием (каким, например, является день вступления в силу российской конституции, с которым связывается начало периода становления регионального зако-

нодательства). Тем не менее, есть основания полагать, что именно к 2009 году были в основном реализованы меры по стабилизации регионального законодательства. Поэтому вполне допустимо (хотя и с определенной долей условности) конец 2008 / начало 2009 года считать, соответственно, окончанием периода стабилизации / началом периода оптимизации законодательства Свердловской области. Кроме того, уже само осознание необходимости и постановка цели оптимизировать законодательство Свердловской области может служить точкой отсчета для нового периода развития законодательства Свердловской области.

2. Начало периода становления законодательства Свердловской области характеризуется активным формированием законодательного массива.

К 1999 г. главные блоки (отрасли) законодательства Свердловской области были в основном сформированы.

При бурном росте массива законодательства Свердловской области, к сожалению, не был обеспечен приемлемый уровень его качества.

Характер и масштабы негативных тенденций в формировании регионального законодательства (включая законодательство Свердловской области) превратили его во многом в деструктивный фактор, мешающий нормальному развитию российской правовой системы, разрушающий единое правовое пространство России. Негативные тенденции в формировании регионального законодательства нарастали вместе с физическим увеличением его объема. К 2000 г. их опасность была осознана настолько, что федеральный центр уже не мог оставаться безучастным к проблеме законодательства субъектов и предпринял ряд организационно-правовых мер по преодолению негативных тенденций в региональном правотворчестве.

3. Уровень полноты, системности и согласованности нормативных правовых актов о правотворческой деятельности в Свердловской области в целом удовлетворителен.

Полнота и системность нормативного правового регулирования правотворческой деятельности в Свердловской области обеспечивается прежде всего Законом Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых ак-

тах в Свердловской области», который по уровню полноты, системности и детализации содержащихся в нем положений превосходит аналогичные законы других субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем степень полноты, системности и согласованности правового регулирования правотворческой деятельности применительно к определенным ее аспектам недостаточна.

4. Анализ действующей иерархической системы законодательства Свердловской области показывает, что она в отличие от действовавшей до 2005 г. иерархической системы законодательства Свердловской области стала громоздкой и практически необозримой. Если раньше в состав законодательства Свердловской области (нормативных правовых актов Свердловской области) включались нормативные правовые акты только высших органов государственной власти Свердловской области (а именно, законы Свердловской области, нормативные указы Губернатора Свердловской области, нормативные постановления Правительства Свердловской области и нормативные постановления палат Законодательного Собрания Свердловской области), то сейчас к нормативным правовым актам Свердловской области, образующим законодательство Свердловской области, относятся нормативные правовые акты любых органов государственной власти Свердловской области, включая так называемые ведомственные нормативные правовые акты (нормативные акты министерств, департаментов, управлений, комитетов) и даже государственных органов, не являющихся органами государственной власти, включая нормативные постановления Избирательной комиссии Свердловской области и нормативные распоряжения руководителя Администрации Губернатора Свердловской области (в то время как распоряжения Губернатора Свердловской области нормативного характера по Уставу Свердловской области не входят в состав законодательства Свердловской области). Ведомственные и подобные нормативные правовые акты областного уровня в настоящее время в нарушение областного закона практически не публикуются и не доступны для населения.

Поэтому расширение с 2005 г. состава нормативных правовых актов, входящих в состав законодательства Свердловской области, снижает его авторитет, представляется во многом не оправданным и требует корректировки.

5. Оценивая законодательство Свердловской области с точки зрения его полноты, следует сказать, что к 2000 г. главные отрасли (блоки) законодательства Свердловской области были в основном сформированы.

Интенсивность формирования законодательства в Свердловской области в начальный период была весьма высокой, пожалуй, одной из самых высоких среди субъектов Российской Федерации. В ряде случаев интенсивность формирования законодательства была чрезмерной. Речь идет о тех случаях, когда некоторые нормативные правовые акты Свердловской области принимались поспешно без доведения их до требуемого уровня качества или без достаточной необходимости в их принятии.

Несмотря на очевидные достижения в формировании областного законодательства, все же нет оснований для вывода о том, что достигнут необходимый уровень системности законодательства Свердловской области.

После 2000 г. уровень системности формирования законодательства Свердловской области был значительно повышен, были исправлены многие ранее допущенные недостатки областного законодательства с точки зрения его системности. Однако проблема системности законодательства Свердловской области сохраняется до настоящего времени.

На последующих этапах развития законодательства Свердловской области важнейшим направлением правотворческой деятельности по-прежнему должна быть систематизация законодательства Свердловской области. В рамках систематизации законодательства Свердловской области необходимо заменить десятки более или менее крупных разрозненных законов по определенной однородной тематике на несколько (в некоторых случаях на 1–2) крупных систематизированных законов. В результате система законов Свердловской области может насчитывать сравнительно небольшое количество (до двух сотен) ста-

бильных (бессрочных) законов и определенное количество срочных и оперативных законов.

6. В период становления областного законодательства не удалось избежать его внутренней несогласованности, противоречивости.

7. В период стабилизации регионального законодательства (с 2000 г.) во многом благодаря усилиям федерального центра по обеспечению единства правового пространства уровень соответствия законодательства Свердловской области, как и регионального законодательства в целом, правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации значительно возрос.

Улучшилась ситуация и с разграничением правотворческих полномочий. Вслед за усилиями по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством федеральный центр начал работу по законодательному обеспечению совершенствования регионального законодательства, прежде всего путем уточнения регулирования правотворческих полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С этой целью был принят ряд федеральных законов.

8. Оптимальное соотношение федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов должно осуществляться по следующей схеме. Федеральный закон должен регулировать отношения в сфере совместного ведения с той степенью полноты и детализации, какая необходима и достаточна на федеральном законодательном уровне. При этом из сферы регулирования федеральных законов исключаются только те вопросы, которые целесообразно урегулировать на уровне субъектов Российской Федерации. Законы субъектов Российской Федерации, не дублируя федеральные законы, осуществляют регулирование по предметам совместного ведения только в той мере, в какой это необходимо для учета региональных особенностей данного субъекта Российской Федерации. В большинстве случаев основная регулятивная нагрузка должна лежать на федеральном законодательстве, в соответствии с которым субъекты Российской Федерации при необходимости осуществляют дополнительное региональное правовое регулирова-

ние (можно сказать – доурегулирование) общественных отношений. По некоторым вопросам (например, по вопросам организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации) доля субъектов Российской Федерации в правовом регулировании должна преобладать над долей правового регулирования федеральных законов. Реализация такого подхода может обеспечить необходимую степень единства, унификации, согласованности и обзримости нормативно-правовой системы Российской Федерации.

9. Эффективным инструментом обеспечения качества регионального законодательства, в том числе с точки зрения его соответствия федеральному законодательству, может служить правотворческий мониторинг федеральных законов. Без системного, регулярного и своевременного правотворческого мониторинга высока вероятность пропуска (неучета) нормативных положений вновь принимаемых федеральных законов, в той или иной мере регламентирующих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации, и, как следствие, вступление законов субъектов Российской Федерации в противоречие с федеральными законами. Результаты правотворческого мониторинга позволяют органам государственной власти субъектов Российской Федерации иметь четкие представления о своих правотворческих полномочиях в процессе осуществления правотворческой деятельности, в том числе при решении вопросов о необходимости принятия новых региональных законов, их изменения или отмены в случае издания федеральных законов, регламентирующих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации.

В Свердловской области пока не создана эффективная система правотворческого мониторинга.

Следует признать, пользу может принести только хорошо продуманный и организованный правотворческий мониторинг. Такой правотворческий мониторинг нуждается в научно-методическом обеспечении. Разработка научно-методической базы правотворческого мониторинга текущих федеральных законов, направленного на выявление, учет, систематизацию и толкование нормативных положений о правотворческих полномочиях, и проводимого для обес-

печения законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, должна осуществляться, думается, исходя из того, что правотворческий мониторинг должен включать:

1) выявление содержащихся в федеральных законах нормативных положений, определяющих правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации (нормативные положения о правотворческих полномочиях), а также иных нормативных положений, влияющих на правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации (в частности изменений в федеральном законодательстве, влекущих необходимость корректировки регионального законодательства);

2) учет нормативных положений о правотворческих полномочиях путем их фиксации в специальных таблицах;

3) систематизацию (группировку) нормативных положений о правотворческих полномочиях по предмету правового регулирования (при необходимости также по другим основаниям, имеющим значение для правотворческой деятельности);

4) толкование нормативных положений о правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации;

5) определение влияния нормативного положения о правотворческих полномочиях на правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации, в том числе определение необходимости принятия нового либо изменения или отмены действующего регионального закона;

6) другие действия (мероприятия, процедуры), направленные на своевременную и правильную реализацию нормативных положений о правотворческих полномочиях.

Правотворческий мониторинг должен охватывать все текущие (вновь издаваемые) федеральные законы и отвечать требованиям полноты системности и регулярности.

Правотворческий мониторинг с означенными параметрами – весьма трудоемкое дело. Поэтому российские регионы могли бы соединить свои усилия по ведению правотворческого мониторинга.

10. Вопрос о правотворческих полномочиях субъектов Российской Федерации – один из самых важных для практики регионального правотворчества. Повышение уровня законности регионального законодательства с точки зрения соответствия его правотворческим полномочиям субъектов Российской Федерации следует связывать прежде всего с двумя факторами:

во-первых, с тщательным научно-методическим обеспечением работы по выявлению и обоснованию тех сфер общественных отношений, тех конкретных вопросов, по которым регионы вправе осуществлять свою правотворческую деятельность;

во-вторых, с четкой и детальной правовой регламентацией правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации.

11. Осуществлявшиеся в 1994–2008 гг. меры по планированию и координации правотворческой (законодательной) деятельности в Свердловской области оказали положительное влияние на формирование и развитие законодательства Свердловской области.

Однако эти меры были недостаточными для обеспечения планомерного, последовательного формирования и развития законодательства Свердловской области, необходимого уровня его полноты, системности и согласованности.

Для совершенствования планирования законодательной деятельности в Свердловской области, по меньшей мере, необходимо:

1) разработать научно-методическую базу для текущего и перспективного планирования законодательной деятельности (законопроектных работ);

2) на основании серьезных исследований системы законодательства Свердловской области и данных правотворческого мониторинга разработать и принять перспективный план законопроектных работ, определив в нем стратегию развития законодательства Свердловской области и предусмотрев мероприятия по систематизации законов;

3) проводить научную экспертизу проектов планов законопроектных работ;

4) тщательно анализировать итоги выполнения планов законопроектных работ и рассматривать их на заседаниях Областной Думы (возможно, одновременно с рассмотрением планов на очередной период).

12. В начале формирования законодательства Свердловской области качество подготовки проектов областных законов было в целом невысоким, что непосредственно отражалось на уровне законодательства Свердловской области.

Это объясняется отсутствием опыта законопроектных работ у большинства разработчиков законопроектов.

Со временем опыт разработчиков законопроектов возрастал, соответственно улучшалось качество принимаемых в Свердловской области законов.

13. Уровень законодательного процесса в Свердловской области следует оценить как в целом удовлетворительный, что не исключает необходимости совершенствования как нормативно-правового обеспечения, так и практики законодательного процесса.

Нормативно-правовое обеспечение законодательного процесса следует совершенствовать прежде всего путем повышения степени полноты, системности, согласованности и четкости нормативных положений о законодательном процессе.

14. Анализ состояния информации о законодательстве Свердловской области в основных ее формах позволяет сделать общий вывод о том, что в настоящее время в Свердловской области не обеспечена полная доступность информации о законодательстве, особенно в части информации о подзаконных нормативных правовых актах Свердловской области и в первую очередь о нормативных правовых актах областных исполнительных органов государственной власти Свердловской области.

Поэтому первостепенная задача органов государственной власти Свердловской области состоит в том, чтобы обеспечить своевременное официальное опубликование всех без исключения нормативных правовых актов Свердловской области как в «Областной газете», так и в Собрании законодательства Свердловской области. Необходимо также выявить и официально опубликовать ранее неопубликованные нормативные правовые акты Свердловской области.

15. Уровень правотворческой деятельности по изменению, отмене и приостановлению действия законов, иных нормативных правовых актов Свердлов-

ской области следует признать недостаточным, а сама эта деятельность нуждается в совершенствовании.

16. В начале периода становления законодательства Свердловской области его технико-юридический уровень законодательства был явно низок, что объясняется, с одной стороны, недостаточным вниманием законодателя к рассматриваемой стороне качества законодательства, а с другой – небольшим опытом законопроектных работ, отсутствием сложившихся традиций (обычаев) в законодательной технике.

Технико-юридический уровень законодательства Свердловской области следует оценить как удовлетворительный.

ПРИЛОЖЕНИЯ

ХРОНОЛОГИЧЕСКИЙ ПЕРЕЧЕНЬ
первичных бессрочных законов Свердловской области,
принятых в 1994–2008 годах и действующих на 31 декабря 2008 года

1994

001. Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «**О бюджетном процессе в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 20 мая 1997 года № 33-ОЗ, от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 30 октября 2000 года № 28-ОЗ, от 28 декабря 2001 года № 85-ОЗ, от 28 мая 2002 года № 19-ОЗ, от 25 октября 2004 года № 161-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 213-ОЗ, от 21 июля 2006 года № 59-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 63-ОЗ, от 29 апреля 2008 года № 16-ОЗ.

002. **Устав Свердловской области** (принят Законом Свердловской области от 5 декабря 1994 года № 13-ОЗ) с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 13 марта 1995 года № 6-ОЗ, от 22 февраля 1996 года № 9-ОЗ, от 11 июля 1996 года № 25-ОЗ, от 12 марта 1997 года № 8-ОЗ, от 22 апреля 1999 года № 8-ОЗ, от 22 апреля 1999 года № 9-ОЗ, от 22 января 2001 года № 1-ОЗ, от 2 апреля 2001 года № 31-ОЗ, от 23 июля 2001 года № 45-ОЗ, от 28 ноября 2001 года № 51-ОЗ, от 27 декабря 2001 года № 78-ОЗ, от 22 февраля 2002 года № 4-ОЗ, от 25 июня 2002 года № 20-ОЗ, от 22 июля 2002 года № 23-ОЗ, от 10 июня 2003 года № 15-ОЗ, от 22 ноября 2004 года № 174-ОЗ, от 25 ноября 2004 года № 188-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 210-ОЗ, 28 марта 2005 года № 13-ОЗ, от 18 января 2006 года № 1-ОЗ.

003. Закон Свердловской области от 4 января 1995 года № 15-ОЗ «**О прожиточном минимуме в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 15 июля 1999 года № 19-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 233-ОЗ.

1995

004. Закон Свердловской области от 10 апреля 1995 года № 9-ОЗ «**Об управлении государственной собственностью Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 12 февраля 1998 года № 5-ОЗ, от 22 июля 2002 года № 32-ОЗ, от 25 декабря 2003 года № 53-ОЗ, от 7 июля 2004 года № 21-ОЗ, от 15 июля 2005 года № 88-ОЗ, от 30 июня 2006 года № 39-ОЗ, от 8 декабря 2006 года № 85-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 50-ОЗ, от 24 сентября 2007 года № 91-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 140-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 66-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 86-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 126-ОЗ.

005. Закон Свердловской области от 25 сентября 1995 года № 20-ОЗ «**О перечне объектов государственной собственности Свердловской области, не подлежащих отчуждению**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 111-ОЗ, от 25 декабря 2006 года № 95-ОЗ, от 24 сентября 2007 года № 88-ОЗ, от 24 сентября 2007 года № 89-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 68-ОЗ.

006. Закон Свердловской области от 18 октября 1995 года № 26-ОЗ «**О государственной службе Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 26 декабря 1995 года № 37-ОЗ, от 15 июля 1999 года № 25-ОЗ, от 16 февраля 2001 года № 16-ОЗ, от 16 июля 2003 года № 22-ОЗ, от 16 октября 2004 года № 65-ОЗ, от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ, от 9 июня 2007 года № 57-ОЗ.

007. Закон Свердловской области от 25 октября 1995 года № 28-ОЗ «**О защите прав ребенка**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 30 апреля 1997 года № 28-ОЗ, от 5 декабря 1997 года № 71-ОЗ, от 28 декабря 2003 года № 97-ОЗ и № 98-ОЗ, от 27 мая 2004 года № 6-ОЗ, от 14 декабря 2004 года № 206-ОЗ, от 8 декабря 2006 года № 93-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 48-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 108-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 127-ОЗ, от 19 мая 2008 года № 22-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 112-ОЗ.

008. Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «**О правительстве Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 8 сентября 1998 года № 33-ОЗ, от 6 октября 2004 года № 63-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 238-ОЗ, от 25 марта 2005 года № 7-ОЗ, от 30 июня 2006 года № 37-ОЗ, от 8 декабря 2006 года № 81-ОЗ, от 6 апреля 2007 года № 20-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 84-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 102-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 165-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 99-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 122-ОЗ.

009. Закон Свердловской области от 23 ноября 1995 года № 33-ОЗ «**О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 12 марта 1997 года № 12-ОЗ, от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 24 апреля 2001 года № 40-ОЗ.

1996

010. Закон Свердловской области от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «**Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 27 декабря 2002 года № 70-ОЗ.

011. Закон Свердловской области от 29 июля 1996 года № 28-ОЗ «**О статусе лечебно-оздоровительных местностей и курортов Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 23 июля 2001 года № 49-ОЗ, от 2 ноября 2004 года № 165-ОЗ, от 19 марта 2007 года № 18-ОЗ.

012. Закон Свердловской области от 14 октября 1996 года № 42-ОЗ «**О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 28 декабря 2001 года № 88-ОЗ.

013. Закон Свердловской области от 18 декабря 1996 года № 55-ОЗ «**О минимальном потребительском бюджете населения Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 марта 2007 года № 12-ОЗ.

014. Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «**Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 22 января 2001 года № 6-ОЗ, от 26 мая 2003 года № 14-ОЗ, от 6 октября 2004 года № 62-ОЗ, от 25 марта 2005 года № 8-ОЗ, от 22 июля 2005 года № 93-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 78-ОЗ.

1997

015. Закон Свердловской области от 21 января 1997 года № 5-ОЗ «**О стаже государственной гражданской службы Свердловской области и стаже муниципальной службы в Свердловской области**» с изменениями, внесен-

ными законами Свердловской области от 3 февраля 2003 года № 2-ОЗ, от 24 сентября 2007 года № 99-ОЗ.

016. Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 19-ОЗ **«О гербе и флаге Свердловской области»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 3 мая 2005 года № 31-ОЗ.

017. Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 23-ОЗ **«О противотуберкулезной помощи населению и предупреждении распространения туберкулеза в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 28 декабря 2001 года № 98-ОЗ, от 27 декабря 2002 года № 69-ОЗ, от 22 ноября 2004 года № 170-ОЗ, от 24 декабря 2007 года № 172-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 116-ОЗ.

018. Закон Свердловской области от 21 апреля 1997 года № 25-ОЗ **«О библиотеках и библиотечных фондах в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 28 марта 2001 года № 29-ОЗ, от 25 декабря 2004 года № 183-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 50-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

019. Закон Свердловской области от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ **«Об Уставном Суде Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 декабря 1997 года № 79-ОЗ, от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 10 марта 1999 года № 3-ОЗ, от 22 февраля 2002 года № 12-ОЗ, от 14 июня 2005 года № 47-ОЗ.

020. Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 30-ОЗ **«Об административно-территориальном устройстве Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 2 апреля 2001 года

№ 32-ОЗ, от 7 июля 2002 года № 25-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 43-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 103-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 164-ОЗ.

021. Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 32-ОЗ **«О Восточном управленческом округе»**.

022. Закон Свердловской области от 26 мая 1997 года № 35-ОЗ **«О Счетной палате»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 февраля 2002 года № 11-ОЗ, от 24 ноября 2006 года № 72-ОЗ.

023. Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 38-ОЗ **«О Северном управленческом округе»**.

024. Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 39-ОЗ **«О Совете общественной безопасности Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 декабря 2000 года № 54-ОЗ, от 25 декабря 2001 года № 77-ОЗ.

025. Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 43-ОЗ **«О культурной деятельности на территории Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 28 марта 2005 года № 14-ОЗ, от 14 июня 2005 года № 55-ОЗ, от 20 марта 2006 года № 15-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 106-ОЗ.

026. Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 44-ОЗ **«О Западном управленческом округе»**.

027. Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 45-ОЗ **«О Горнозаводском управленческом округе»**.

028. Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 46-ОЗ **«О Южном управленческом округе»**.

029. Закон Свердловской области от 21 августа 1997 года № 54-ОЗ **«О здравоохранении в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 12 октября 2004 года № 142-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 222-ОЗ, от 16 мая 2005 года № 43-ОЗ, от 22 марта 2006 года № 18-ОЗ, от 13 июня 2006 года № 35-ОЗ, от 8 декабря 2006 года № 91-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 47-ОЗ, от 24 декабря 2007 года № 171-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 93-ОЗ.

030. Закон Свердловской области от 4 ноября 1997 года № 60-ОЗ **«О защите населения Свердловской области от заболеваний, передаваемых половым путем»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 июля 2001 года № 42-ОЗ, от 28 декабря 2001 года № 98-ОЗ, от 7 мая 2003 года № 13-ОЗ, от 22 ноября 2004 года № 169-ОЗ, от 24 декабря 2007 года № 174-ОЗ.

031. Закон Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 63-ОЗ **«О статусе административного центра Свердловской области»** с изменениями, внесенными Законом Свердловской области от 19 мая 2008 года № 21-ОЗ.

032. Закон Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 64-ОЗ **«О физической культуре и спорте в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 19 ноября 1998 года № 36-ОЗ, от 28 декабря 1999 года № 41-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 115-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 140-ОЗ.

033. Закон Свердловской области от 19 декабря 1997 года № 77-ОЗ **«Об отходах производства и потребления»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 15 июля 2005 года № 69-ОЗ, от 13 июня 2006 года № 26-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 132-ОЗ.

034. Закон Свердловской области от 19 декабря 1997 года № 78-ОЗ «**О профилактике наркомании и токсикомании на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 октября 2003 года № 29-ОЗ, от 25 марта 2005 года № 4-ОЗ, от 19 марта 2007 года № 14-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 119-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

1998

035. Закон Свердловской области от 16 июля 1998 года № 26-ОЗ «**Об образовании в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 26 июня 2004 года № 16-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 225-ОЗ, от 14 июня 2005 года № 54-ОЗ, от 7 марта 2006 года № 9-ОЗ, от 27 апреля 2007 года № 32-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 110-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 161-ОЗ, от 4 февраля 2008 года № 9-ОЗ, от 27 июня 2008 года № 39-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 108-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 123-ОЗ.

1999

036. Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «**О правовых актах в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 14 июня 2005 года № 48-ОЗ, от 22 июля 2005 года № 92-ОЗ, от 6 апреля 2007 года № 21-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 117-ОЗ.

037. Закон Свердловской области от 19 апреля 1999 года № 5-ОЗ «**О наградах, почетных званиях Свердловской области и наградах высших органов государственной власти Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 16 мая 2005 года № 39-ОЗ, от 7 марта 2006 года № 11-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 163-ОЗ.

038. Закон Свердловской области от 22 ноября 1999 года № 31-ОЗ «**О государственной казне Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 февраля 2001 года № 23-ОЗ, от 2 декабря 2002 года № 46-ОЗ, от 7 июля 2004 года № 22-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 212-ОЗ, от 14 июня 2005 года № 53-ОЗ, от 10 декабря 2005 года № 107-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 44-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 64-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 87-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 152-ОЗ.

039. Закон Свердловской области от 31 декабря 1999 года № 51-ОЗ «**О туризме и туристской деятельности в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 17 апреля 2001 года № 35-ОЗ, от 10 декабря 2005 года № 114-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 75-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

2000

Первичных бессрочных законов, принятых в 2000 г. и действующих на 31 декабря 2008 г., нет.

2001

040. Закон Свердловской области от 19 февраля 2001 года № 22-ОЗ «**О мировых судьях Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 6 октября 2004 года № 66-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 236-ОЗ, от 27 июня 2005 года № 61-ОЗ.

041. Закон Свердловской области от 2 апреля 2001 года № 33-ОЗ «**О государственной научно-технической политике Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 4 июля 2006 года № 54-ОЗ, от 29 апреля 2008 года № 20-ОЗ.

042. Закон Свердловской области от 28 ноября 2001 года № 58-ОЗ «**О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 15 июля 2005 года № 87-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 107-ОЗ, от 19 мая 2008 года № 23-ОЗ.

043. Закон Свердловской области от 21 декабря 2001 года № 73-ОЗ «**Об иммунопрофилактике инфекционных болезней на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 2 ноября 2004 года № 166-ОЗ, от 08 декабря 2006 года № 80-ОЗ, от 6 октября 2008 года № 78-ОЗ, от 20 февраля 2009 года № 11-ОЗ.

2002

044. Закон Свердловской области от 28 июня 2002 года № 22-ОЗ «**О порядке назначения представителей общественности в квалификационной коллегии судей Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 30-ОЗ, от 27 декабря 2004 года № 235-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 42-ОЗ.

045. Закон Свердловской области от 29 ноября 2002 года № 42-ОЗ «**О ставке налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 33-ОЗ, от 22 ноября 2004 года № 173-ОЗ, от 21 июля 2006 года № 58-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 82-ОЗ.

046. Закон Свердловской области от 29 ноября 2002 года № 43-ОЗ «**Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской

области от 22 октября 2003 года № 25-ОЗ, от 25 ноября 2004 года № 186-ОЗ, от 25 ноября 2005 года № 104-ОЗ, от 21 июля 2006 года № 60-ОЗ, от 24 сентября 2007 года № 86-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 83-ОЗ.

2003

047. Закон Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ **«Избирательный кодекс Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 43-ОЗ, от 25 декабря 2003 года № 61-ОЗ, от 27 января 2004 года № 1-ОЗ, от 10 декабря 2004 года № 199-ОЗ, от 25 марта 2005 года № 6-ОЗ, от 20 февраля 2006 года № 4-ОЗ, от 25 декабря 2006 года № 98-ОЗ, от 27 апреля 2007 года № 39-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 79-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 104-ОЗ, от 16 ноября 2007 года № 142-ОЗ, от 9 июня 2008 года № 31-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 102-ОЗ.

048. Закон Свердловской области от 7 мая 2003 года № 12-ОЗ **«О порядке избрания представителей Законодательного Собрания Свердловской области в квалификационной комиссии при Адвокатской палате Свердловской области»**.

049. Закон Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 35-ОЗ **«Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 185-ОЗ, от 21 июля 2006 года № 61-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 122-ОЗ, от 31 марта 2008 года № 11-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 84-ОЗ.

050. Закон Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 36-ОЗ **«Об установлении на территории Свердловской области налога на игорный бизнес»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 25 но-

ября 2004 года № 187-ОЗ, от 21 ноября 2005 года № 103-ОЗ, от 21 июля 2006 года № 62-ОЗ, от 8 декабря 2006 года № 83-ОЗ.

051. Закон Свердловской области от 22 декабря 2003 года № 51-ОЗ **«О перечне документов, необходимых для получения на территории Свердловской области отдельными категориями граждан Российской Федерации юридической помощи бесплатно, и порядке их предоставления»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 237-ОЗ.

2004

052. Закон Свердловской области от 21 июня 2004 года № 12-ОЗ **«О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 ноября 2004 года № 171-ОЗ, от 14 апреля 2006 года № 22-ОЗ, от 22 мая 2007 года № 49-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 160-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 115-ОЗ.

053. Закон Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ **«Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 13 июня 2006 года № 30-ОЗ, от 25 декабря 2006 года № 97-ОЗ, от 27 апреля 2007 года № 34-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 138-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 110-ОЗ.

054. Закон Свердловской области от 12 октября 2004 года № 141-ОЗ **«О защите населения от инфекционных заболеваний, передаваемых при донорстве крови и ее компонентов, заготовке, переработке, хранении, использовании донорской крови и ее компонентов в Свердловской области»**

с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 24 апреля 2007 года № 38-ОЗ, от 03 декабря 2007 года № 150-ОЗ.

055. Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ **«О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 16 мая 2005 года № 44-ОЗ, от 20 марта 2006 года № 16-ОЗ, от 13 июня 2006 года № 31-ОЗ, от 27 февраля 2007 года № 11-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 111-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 124-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 72-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 137-ОЗ.

056. Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 191-ОЗ **«О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 16 мая 2005 года № 45-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 125-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 95-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 138-ОЗ.

057. Закон Свердловской области от 14 декабря 2004 года № 204-ОЗ **«О ежемесячном пособии на ребенка»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 25 марта 2005 года № 11-ОЗ, от 10 декабря 2005 года № 115-ОЗ, от 21 июля 2006 года № 69-ОЗ, от 19 марта 2007 года № 13-ОЗ, от 3 декабря 2007 года № 149-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

058. Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 217-ОЗ **«Об утверждении перечней видов имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти Свердловской области по предметам ведения Свердловской области, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти Свердловской области, государственных гражданских служащих Свердловской области, работников государственных унитарных предприятий**

Свердловской области и работников государственных учреждений Свердловской области» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 3 мая 2005 года № 32-ОЗ.

059. Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 219-ОЗ **«О порядке получения права пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 29 октября 2007 года № 137-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 88-ОЗ.

060. Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 220-ОЗ **«О радиационной безопасности населения в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 февраля 2007 года № 6-ОЗ, от 24 сентября 2007 года № 93-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

061. Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 221-ОЗ **«О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 февраля 2007 года № 5-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ, от 20 февраля 2009 года № 7-ОЗ.

062. Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 232-ОЗ **«О музейном деле в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 28 марта 2005 года № 15-ОЗ, от 20 марта 2006 года № 145-ОЗ, от 27 февраля 2007 года № 7-ОЗ, от 6 октября 2008 года № 77-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

063. Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 234-ОЗ **«Об оплате труда работников государственных учреждений Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 15 июля

2005 года № 67-ОЗ, от 17 апреля 2006 года № 21-ОЗ, от 06 апреля 2007 года № 26-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 117-ОЗ, от 04 февраля 2008 года № 4-ОЗ.

2005

064. Закон Свердловской области от 25 марта 2005 года № 5-ОЗ **«Об архивном деле в Свердловской области»**.

065. Закон Свердловской области от 3 мая 2005 года № 36-ОЗ **«О Свердловской областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений»** с изменениями, внесенными Законом Свердловской области от 12 июля 2007 года № 74-ОЗ.

066. Закон Свердловской области от 16 мая 2005 года № 40-ОЗ **«О порядке подачи уведомления о проведении на территории Свердловской области публичного мероприятия»**.

067. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 46-ОЗ **«О порядке предоставления мер социальной поддержки по полному или частичному освобождению от платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание и ремонт жилого помещения и(или) от платы за коммунальные услуги, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области»**.

068. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 49-ОЗ **«О Реестре должностей муниципальной службы, учреждаемых в органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и в муниципальных органах, не входящих в структуру органов местного самоуправления этих муниципальных обра-**

зований» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 118-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 69-ОЗ.

069. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 50-ОЗ **«Об условиях контракта для главы местной администрации муниципального района или городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и областными законами».**

070. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ **«Об административных правонарушениях на территории Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 18 января 2006 года № 2-ОЗ, от 13 июня 2006 года № 33-ОЗ, от 25 декабря 2006 года № 99-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 105-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 63-ОЗ.

071. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 56-ОЗ **«О социальной поддержке работников государственной системы социальных служб Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 92-ОЗ, от 19 мая 2008 года № 25-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 94-ОЗ.

072. Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 57-ОЗ **«О социальной поддержке работников государственных учреждений Свердловской области, входящих в систему государственной ветеринарной службы Российской Федерации»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 17 октября 2008 года № 92-ОЗ.

073. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 70-ОЗ **«О предоставлении отдельных межбюджетных трансфертов из областного бюд-**

жета и местных бюджетов в Свердловской области» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 108-ОЗ, от 13 июня 2006 года № 32-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 62-ОЗ, от 29 апреля 2008 года № 15-ОЗ.

074. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 77-ОЗ **«О ежемесячном пособии гражданину, уволенному с военной службы, признанному инвалидом вследствие военной травмы либо заболевания, полученного в период военной службы»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 мая 2007 года № 46-ОЗ, от 27 июня 2008 года № 42-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

075. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 78-ОЗ **«О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 мая 2007 года № 45-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 96-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 139-ОЗ.

076. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 82-ОЗ **«Об обеспечении пожарной безопасности на территории Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 25 декабря 2006 года № 101-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 168-ОЗ, от 6 марта 2009 года № 15-ОЗ.

077. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ **«Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 8-ОЗ, от 20 февраля 2009 года № 8-ОЗ.

078. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 89-ОЗ «**О размерах региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 21 июля 2006 года № 67-ОЗ, от 6 октября 2008 года № 80-ОЗ.

079. Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 91-ОЗ «**О почетном звании Свердловской области “Почетный гражданин Свердловской области”**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 23 декабря 2005 года № 124-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 166-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 97-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 150-ОЗ.

080. Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 96-ОЗ «**О признании граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 79-ОЗ, от 27 апреля 2007 года № 31-ОЗ, от 27 июня 2008 года № 48-ОЗ.

081. Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 97-ОЗ «**Об учете малоимущих граждан в качестве нуждающихся в предоставляемых по договорам социального найма жилых помещениях муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области**».

082. Закон Свердловской области от 28 октября 2005 года № 99-ОЗ «**О международных и внешнеэкономических связях Свердловской области и**

участии Свердловской области и органов государственной власти Свердловской области в международном информационном обмене» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 30 июня 2006 года № 46-ОЗ, от 21 декабря 2007 года № 167-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

083. Закон Свердловской области от 21 ноября 2005 года № 101-ОЗ **«О применении индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента на территории Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 21 июля 2006 года № 63-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 60-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 85-ОЗ.

084. Закон Свердловской области от 21 ноября 2005 года №105-ОЗ **«Об особо охраняемых природных территориях в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 22 мая 2007 года № 51-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 59-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

085. Закон Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 116-ОЗ **«О размере вознаграждения, причитающегося приемным родителям, и мерах социальной поддержки, предоставляемых приемной семье, в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 февраля 2007 года № 10-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 109-ОЗ, от 29 октября 2007 года № 123-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 70-ОЗ, от 19 ноября 2008 года № 114-ОЗ, от 6 марта 2009 года № 14-ОЗ.

086. Закон Свердловской области от 23 декабря 2005 года № 123-ОЗ **«О знаке отличия Свердловской области “За заслуги перед Свердловской областью”»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 78-ОЗ, от 17 октября 2008 года № 98-ОЗ, от 26 декабря 2008 года № 149-ОЗ.

2006

087. Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 3-ОЗ **«Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области социального использования»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 118-ОЗ.

088. Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 5-ОЗ **«О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 13 июня 2006 года № 27-ОЗ, от 25 декабря 2006 года № 100-ОЗ.

089. Закон Свердловской области от 7 марта 2006 года № 10-ОЗ **«О социальном обслуживании населения в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

090. Закон Свердловской области от 20 марта 2006 года № 12-ОЗ **«Об охране окружающей среды на территории Свердловской области»** с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 86-ОЗ, от 27 апреля 2007 года № 35-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 133-ОЗ.

091. Закон Свердловской области от 22 марта 2006 года № 17-ОЗ **«Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 12 июля 2007 года № 59-ОЗ.

092. Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 года № 20-ОЗ «**О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 марта 2007 года № 19-ОЗ.

093. Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 38-ОЗ «**О знаке отличия Свердловской области “Материнская доблесть”**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 27 февраля 2007 года № 4-ОЗ.

094. Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 43-ОЗ «**О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 36-ОЗ, от 12 июля 2007 года № 71-ОЗ, от 24 декабря 2007 года № 175-ОЗ, от 12 июля 2008 года № 56-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 135-ОЗ.

095. Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 48-ОЗ «**Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области коммерческого использования**».

096. Закон Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 77-ОЗ «**О схеме территориального планирования Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 12 июля 2007 года № 81-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

097. Закон Свердловской области от 25 декабря 2006 года № 102-ОЗ «**О предельной численности лиц, зарегистрированных на части территории населенного пункта, в котором проводятся публичные слушания по проекту генерального плана поселения или генерального плана городского округа, в случае разделения его территории на части**».

098. Закон Свердловской области от 19 марта 2007 года № 16-ОЗ «**О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенции областному бюджету из федерального бюджета, для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по первичному воинскому учету на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 147-ОЗ.

099. Закон Свердловской области от 19 марта 2007 года № 17-ОЗ «**О реализации приоритетных национальных проектов государственными органами Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 12 июля 2007 года № 61-ОЗ, от 24 декабря 2007 года № 170-ОЗ, от 29 апреля 2008 года № 19-ОЗ.

100. Закон Свердловской области от 6 апреля 2007 года № 24-ОЗ «**О методиках распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенций областному бюджету из федерального бюджета, для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по составлению или ежегодному изменению и дополнению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции по муниципальным образованиям, расположенным на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 148-ОЗ.

101. Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 37-ОЗ «**О нормативах финансирования муниципальных образовательных учреждений общего образования, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области, за счет субвенций, предоставляемых из областного**

бюджета» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 29 октября 2007 года № 130-ОЗ.

102. Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 40-ОЗ **«О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области».**

103. Закон Свердловской области от 22 мая 2007 года № 52-ОЗ **«Об органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, осуществляющих выдачу разрешений на право организации розничных рынков».**

104. Закон Свердловской области от 9 июня 2007 года № 53-ОЗ **«О территориальных трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области».**

105. Закон Свердловской области от 24 сентября 2007 года № 94-ОЗ **«О порядке заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд в лесах, расположенных на территории Свердловской области» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 17 октября 2008 года № 90-ОЗ.**

106. Закон Свердловской области от 24 сентября 2007 года № 95-ОЗ **«Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений на территории Свердловской области».**

107. Закон Свердловской области от 19 октября 2007 года № 100-ОЗ **«О документах территориального планирования муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области».**

108. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 116-ОЗ **«О государственной поддержке общественных объединений в Свердловской области»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

109. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 121-ОЗ **«О документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере территориального планирования»** с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

110. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 126-ОЗ **«Об оказании в Свердловской области государственной социальной помощи и предоставлении социальных гарантий малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, оказании государственной социальной помощи реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий»**.

111. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 129-ОЗ **«О порядке заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд в лесах, расположенных на территории Свердловской области»**.

112. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 135-ОЗ **«О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг»** с изменениями, внесенным законом Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 147-ОЗ.

113. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 136-ОЗ «**Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 27 июня 2008 года № 43-ОЗ, от 20 февраля 2009 года № 3-ОЗ.

114. Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 141-ОЗ «**Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области социального использования**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 20 февраля 2009 года № 4-ОЗ.

115. Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 145-ОЗ «**О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета на финансирование части расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, части расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов)**».

116. Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 146-ОЗ «**О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета на выплату ежемесячного вознаграждения за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации, предоставляемых за счет части субсидий из федерального бюджета областному бюджету на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации**».

117. Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 152-ОЗ «**О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд на территории Свердловской области**».

118. Закон Свердловской области от 21 декабря 2007 года № 167-ОЗ «**О межрегиональных связях Свердловской области и межрегиональных связях государственных органов Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 121-ОЗ.

2008

119. Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 7-ОЗ «**О государственной поддержке юридических и физических лиц, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и(или) закупку сельскохозяйственной продукции, пищевых лесных ресурсов, в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законами Свердловской области от 12 июля 2008 года № 60-ОЗ, от 19 декабря 2008 года № 136-ОЗ.

120. Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 10-ОЗ «**О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 134-ОЗ.

121. Закон Свердловской области от 29 апреля 2008 года № 14-ОЗ «**Об использовании лесов для ведения охотничьего хозяйства на территории Свердловской области**» с изменениями, внесенными законом Свердловской области от 17 октября 2008 года № 89-ОЗ.

122. Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 38-ОЗ «**Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области коммерческого использования**».

123. Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 44-ОЗ «**О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности,**

между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области».

124. Закон Свердловской области от 12 июля 2008 года № 67-ОЗ **«Об управлении государственным специализированным жилищным фондом Свердловской области».**

125. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 103-ОЗ **«О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по расчету и предоставлению за счет средств областного бюджета бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений».**

126. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 104-ОЗ **«О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Свердловской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Свердловской области».**

127. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 105-ОЗ **«О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».**

128. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 107-ОЗ **«О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством».**

129. Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 113-ОЗ **«Об органах и должностных лицах, осуществляющих контроль за деятельностью органов опеки и попечительства на территории Свердловской области».**

130. Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 145-ОЗ **«Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов».**

131. Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 146-ОЗ **«О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области».**

**ОТРАСЛИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ¹⁰**

**ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О КОНСТИТУЦИОННОМ СТРОЕ
(010.000.000)**

Подотрасль
**Основное законодательство о статусе Свердловской области
(010.010.020)**

Устав Свердловской области (принят Законом Свердловской области от 5 декабря 1994 года № 13-ОЗ). (010.010.020).

Подотрасль
**Законодательство
о государственных символах и административном центре
Свердловской области
(010.020.020)**

Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 19-ОЗ «О гербе и флаге Свердловской области». (010.020.020).

Закон Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 63-ОЗ «О статусе административного центра Свердловской области». (010.020.020).

¹⁰ Отрасли законодательства Свердловской области представлены здесь в части бессрочных первичных законов Свердловской области по состоянию на 31 декабря 2008 г.

Подотрасль
Законодательство о территории
(010.020.040)

Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 30-ОЗ «Об административно-территориальном устройстве Свердловской области». (010.020.040).

Подотрасль
Законодательство
о правах, свободах и обязанностях человека и гражданина
(010.060.00)

Закон Свердловской области от 25 октября 1995 года № 28-ОЗ «О защите прав ребенка». (010.060.000).

Закон Свердловской области от 14 июня 1996 года № 22-ОЗ «Об Уполномоченном по правам человека Свердловской области».

Закон Свердловской области от 16 мая 2005 года № 40-ОЗ «О порядке подачи уведомления о проведении на территории Свердловской области публичного мероприятия».

Подотрасль
Законодательство
о федеративном устройстве Российской Федерации
(010.070.000)

Закон Свердловской области от 21 декабря 2007 года № 167-ОЗ «О межрегиональных связях Свердловской области и межрегиональных связях государственных органов Свердловской области». (010.070.040).

Подотрасль
Законодательство
о референдуме, выборах и избирательной системе
(010.080.000)

Закон Свердловской области от 17 апреля 2006 года № 20-ОЗ «О референдуме Свердловской области и местных референдумах в Свердловской области». (010.080.010).

Закон Свердловской области от 29 апреля 2003 года № 10-ОЗ «Избирательный кодекс Свердловской области». (010.080.020).

Подотрасль
Законодательство
об органе законодательной (представительной) власти
Свердловской области
(010.110.000)

Закон Свердловской области от 14 октября 1996 года № 42-ОЗ «О контрольных функциях Законодательного Собрания Свердловской области в сфере бюджета и финансов». (010.110.030).

Закон Свердловской области от 26 мая 1997 года № 35-ОЗ «О Счетной палате». (010.110.040).

Подотрасль
Законодательство
о правотворческой деятельности
органов государственной власти
(010.140.000)

Закон Свердловской области от 10 марта 1999 года № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области». (010.040.010).

Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 145-ОЗ «Об организации и ведении Свердловского областного регистра муниципальных нормативных правовых актов». (010.040.040).

Подотрасль
Законодательство о местном самоуправлении
(010.150.000)

Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 44-ОЗ «О разграничении имущества, находящегося в муниципальной собственности, между муниципальными образованиями, расположенными на территории Свердловской области». (010.150.010).

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 135-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению гражданам субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг». (010.150.010).

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 103-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных районов, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по расчету и предоставлению за счет средств областного бюджета бюджетам поселений дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности поселений». (010.150.010).

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 104-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственными полномочиями Свердловской области по хранению, комплектованию, учету и использованию архивных документов, относящихся к государственной собственности Свердловской области». (010.150.010).

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 105-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по предоставлению отдельным категориям граждан компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг». (010.150.010).

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 50-ОЗ «Об условиях контракта для главы местной администрации муниципального района или городского округа, расположенного на территории Свердловской области, в части, касающейся осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными и областными законами». (010.150.010).

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 136-ОЗ «Об особенностях муниципальной службы на территории Свердловской области». (010.150.60).

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 49-ОЗ «О Реестре должностей муниципальной службы, учреждаемых в органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и в муниципальных органах, не входящих в структуру органов местного самоуправления этих муниципальных образований». (010.150.60).

**Подотрасль
Законодательство
о статусе депутата
(010.160.000)**

Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 5-ОЗ «О статусе и депутатской деятельности депутатов палат Законодательного Собрания Свердловской области». (010.160.030).

Закон Свердловской области от 26 декабря 2008 года № 146-ОЗ «О гарантиях осуществления полномочий депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области». (010.160.040).

Подотрасль
Законодательство
об общественных и религиозных объединениях
(010.170.000)

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 116-ОЗ «О государственной поддержке общественных объединений в Свердловской области». (010.170.010).

Подотрасль
Законодательство
о государственных наградах, высших степенях и знаках отличия,
почетных званиях, знаках, значках
(010.180.000)

Закон Свердловской области от 19 апреля 1999 года № 5-ОЗ «О наградах, почетных званиях Свердловской области и наградах высших органов государственной власти Свердловской области». (010.180.010).

Закон Свердловской области от 23 декабря 2005 года № 123-ОЗ «О знаке отличия Свердловской области “За заслуги перед Свердловской областью”». (010.180.010).

Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 38-ОЗ «О знаке отличия Свердловской области “Материнская доблесть”». (010.180.010).

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 91-ОЗ «О почетном звании Свердловской области “Почетный гражданин Свердловской области”». (010.180.020).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
ОБ ОСНОВАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
(02.000.000)

Подотрасль
Законодательство об органах исполнительной власти
(020.010.000)

Закон Свердловской области от 24 декабря 1996 года № 58-ОЗ «Об исполнительных органах государственной власти Свердловской области». (020.010.050).

Закон Свердловской области от 4 ноября 1995 года № 31-ОЗ «О правительстве Свердловской области». (020.010.050).

Закон Свердловской области от 20 мая 1997 года № 32-ОЗ «О Восточном управленческом округе». (020.010.050).

Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 38-ОЗ «О Северном управленческом округе». (020.010.050).

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 44-ОЗ «О Западном управленческом округе». (020.010.050).

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 45-ОЗ «О Горнозаводском управленческом округе». (020.010.050).

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 46-ОЗ «О Южном управленческом округе». (020.010.050).

Подотрасль
Законодательство о государственной службе
(020.020.000)

Закон Свердловской области от 18 октября 1995 года № 26-ОЗ «О государственной службе Свердловской области». (020.020.020).

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 84-ОЗ «Об особенностях государственной гражданской службы Свердловской области». (020.020.020).

Подотрасль
Законодательство
об общих вопросах государственного управления
в сфере экономики, социально-культурного
и административно-политического строительства
(020.030.000)

Закон Свердловской области от 4 января 1995 года № 15-ОЗ «О прожиточном минимуме в Свердловской области». (020.030.010).

Закон Свердловской области от 18 декабря 1996 года № 55-ОЗ «О минимальном потребительском бюджете населения Свердловской области». (020.030.010).

Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 10-ОЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Свердловской области». (020.030.010).

Закон Свердловской области от 19 марта 2007 года № 17-ОЗ «О реализации приоритетных национальных проектов государственными органами Свердловской области». (020.0030.010).

Закон Свердловской области от 10 апреля 1995 года № 9-ОЗ «Об управлении государственной собственностью Свердловской области». (020.030.110).

Закон Свердловской области от 22 ноября 1999 года № 31-ОЗ «О государственной казне Свердловской области». (020.030.110).

Закон Свердловской области от 25 сентября 1995 года № 20-ОЗ «О перечне объектов государственной собственности Свердловской области, не подлежащих отчуждению». (020.030.110).

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 217-ОЗ «Об утверждении перечней видов имущества, необходимого для осуществления полномочий органов государственной власти Свердловской области по предметам ведения Свердловской области, а также имущества, необходимого для обеспечения деятельности органов государственной власти Свердловской области, государственных гражданских служащих Свердловской области, работников го-

сударственных унитарных предприятий Свердловской области и работников государственных учреждений Свердловской области». (020.030.110).

Подотрасль
**Законодательство
об административных правонарушениях
и административной ответственности**
(020.060.000)

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области». (020.060.010).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О СЕМЬЕ
(040.000.000)

Подотрасль
**Законодательство
о формах воспитания детей,
оставшихся без попечения родителей**
(040.060.000)

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 107-ОЗ «О денежных средствах на содержание ребенка, находящегося под опекой или попечительством». (040.060.030).

Закон Свердловской области от 19 ноября 2008 года № 113-ОЗ «Об органах и должностных лицах, осуществляющих контроль за деятельностью органов опеки и попечительства на территории Свердловской области». (040.060.030).

Закон Свердловской области от 10 декабря 2005 года № 116-ОЗ «О размере вознаграждения, причитающегося приемным родителям, и мерах социальной поддержки, предоставляемых приемной семье, в Свердловской области». (040.060.040).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ЖИЛИЩЕ
(050.000.000)

Подотрасль
Законодательство о жилищном фонде
(050.020.000)

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 141-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области социального использования». (050.020.020).

Закон Свердловской области от 12 июля 2008 года № 67-ОЗ «Об управлении государственным специализированным жилищным фондом Свердловской области». (050.020.020).

Закон Свердловской области от 27 июня 2008 года № 38-ОЗ «Об управлении государственным жилищным фондом Свердловской области коммерческого использования». (050.020.020).

Подотрасль
Законодательство
об обеспечении граждан жилищем,
пользовании жилищным фондом,
социальные гарантии в жилищном фонде
(050.030.000)

Закон Свердловской области от 20 февраля 2006 года № 3-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области социального использования». (050.030.010).

Закон Свердловской области от 22 марта 2006 года № 17-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного специализированного жилищного фонда Свердловской области». (050.030.010).

Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 48-ОЗ «Об учете граждан для целей предоставления жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области коммерческого использования». (050.030.010).

Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 40-ОЗ «О предоставлении гражданам жилых помещений государственного жилищного фонда Свердловской области». (050.030.010).

Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 96-ОЗ «О признании граждан малоимущими в целях предоставления им по договорам социального найма жилых помещений муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области». (050.030.010).

Закон Свердловской области от 22 июля 2005 года № 97-ОЗ «Об учете малоимущих граждан в качестве нуждающихся в предоставляемых по договорам социального найма жилых помещениях муниципального жилищного фонда на территории Свердловской области». (050.030.010).

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 89-ОЗ «О размерах региональных стандартов нормативной площади жилого помещения, используемой для расчета субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг, стоимости жилищно-коммунальных услуг и максимально допустимой доли расходов граждан на оплату жилого помещения и коммунальных услуг в совокупном доходе семьи в Свердловской области». (050.030.010).

**ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ТРУДЕ И ЗАНЯТОСТИ НАС ЕЛЕНИЯ
(060.000.000)**

Подотрасль
**Законодательство о труде
(060.020.000)**

Закон Свердловской области от 23 ноября 1995 года № 33-ОЗ «О правах профессиональных союзов и гарантиях их деятельности в Свердловской области». (060.020.040).

Закон Свердловской области от 3 мая 2005 года № 36-ОЗ «О Свердловской областной трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений». (060.020.040).

Закон Свердловской области от 9 июня 2007 года № 53-ОЗ «О территориальных трехсторонних комиссиях по регулированию социально-трудовых отношений в муниципальных образованиях, расположенных на территории Свердловской области». (060.020.040).

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 234-ОЗ «Об оплате труда работников государственных учреждений Свердловской области». (060.020.090).

**ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О СОЦИАЛЬНОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ
И СОЦИАЛЬНОМ СТРАХОВАНИИ
(070.000.000)**

**Подотрасль
Законодательство о трудовом стаже
(070.040.000)**

Закон Свердловской области от 21 января 1997 года № 5-ОЗ «О стаже государственной гражданской службы Свердловской области и стаже муниципальной службы в Свердловской области». (070.040.030).

**Подотрасль
Законодательство
о социальной поддержке населения,
пособиях, компенсационных выплатах
(070.070.000)**

Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 190-ОЗ «О социальной поддержке ветеранов в Свердловской области». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 191-ОЗ «О социальной поддержке реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, в Свердловской области». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 46-ОЗ «О порядке предоставления мер социальной поддержки по полному или частичному освобождению от платы за пользование жилым помещением (платы за наем), платы за содержание и ремонт жилого помещения и(или) от платы за коммунальные услуги, установленных законами и иными нормативными правовыми актами Свердловской области». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 56-ОЗ «О социальной поддержке работников государственной системы социальных служб Свердловской области». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 14 июня 2005 года № 57-ОЗ «О социальной поддержке работников государственных учреждений Свердловской области, входящих в систему государственной ветеринарной службы Российской Федерации». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 78-ОЗ «О социальной защите граждан, проживающих на территории Свердловской области, получивших увечье или заболевание, не повлекшие инвалидности, при прохождении военной службы или службы в органах внутренних дел Российской Федерации в период действия чрезвычайного положения либо вооруженного конфликта». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 126-ОЗ «Об оказании в Свердловской области государственной социальной помощи и предоставлении социальных гарантий малоимущим семьям, малоимущим одиноко проживающим гражданам, оказании государственной социальной помощи реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 14 декабря 2004 года № 204-ОЗ «О ежемесячном пособии на ребенка». (070.070.000).

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 77-ОЗ «О ежемесячном пособии гражданину, уволенному с военной службы, признанному инвалидом вследствие военной травмы либо заболевания, полученного в период военной службы». (070.070.000).

Подотрасль
Законодательство о социальном обслуживании
(070.080.000)

089. Закон Свердловской области от 7 марта 2006 года № 10-ОЗ «О социальном обслуживании населения в Свердловской области».

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ФИНАНСАХ
(080.000.000)

Подотрасль
**Законодательство
о бюджете Свердловской области**
(080.060.000)

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 70-ОЗ «О предоставлении отдельных межбюджетных трансфертов из областного бюджета и местных бюджетов в Свердловской области». (080.060.030).

Закон Свердловской области от 27 апреля 2007 года № 37-ОЗ «О нормах финансирования муниципальных образовательных учреждений общего образования, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области, за счет субвенций, предоставляемых из областного бюджета». (080.060.030).

Закон Свердловской области от 19 марта 2007 года № 16-ОЗ «О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенции областному бюджету из федерального бюджета,

для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по первичному воинскому учету на территориях, на которых отсутствуют военные комиссариаты». (080.060.030).

Закон Свердловской области от 6 апреля 2007 года № 24-ОЗ «О методиках распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета, предоставляемых за счет субвенций областному бюджету из федерального бюджета, для финансирования расходов на осуществление государственных полномочий по составлению или ежегодному изменению и дополнению списков кандидатов в присяжные заседатели федеральных судов общей юрисдикции по муниципальным образованиям, расположенным на территории Свердловской области». (080.060.030).

Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 145-ОЗ «О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета на финансирование части расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, части расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов)». (080.060.030).

Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 146-ОЗ «О методике распределения субвенций местным бюджетам из областного бюджета на выплату ежемесячного вознаграждения за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации, предоставляемых за счет части субсидий из федерального бюджета областному бюджету на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в государственных и муниципальных образовательных учреждениях, перечень типов которых определен Правительством Российской Федерации». (080.060.030).

Закон Свердловской области от 25 ноября 1994 года № 8-ОЗ «О бюджетном процессе в Свердловской области». (080.060.060).

Подотрасль
Законодательство о налогах и сборах
(080.100.000)

Закон Свердловской области от 29 ноября 2002 года № 42-ОЗ «О ставке налога на прибыль организаций для отдельных категорий налогоплательщиков в Свердловской области». (080.100.020).

Закон Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 35-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области налога на имущество организаций». (080.100.030).

Закон Свердловской области от 27 ноября 2003 года № 36-ОЗ «Об установлении на территории Свердловской области налога на игорный бизнес». (080.100.030).

Закон Свердловской области от 29 ноября 2002 года № 43-ОЗ «Об установлении и введении в действие транспортного налога на территории Свердловской области». (080.100.030).

Подотрасль
Законодательство об инвестициях
(080.140.000)

Закон Свердловской области от 30 июня 2006 года № 43-ОЗ «О государственной поддержке субъектов инвестиционной деятельности в Свердловской области». (080.140.000).

ОТРАСЛЬ
**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ХОЗЯЙСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**
(090.000.000)

Подотрасль
Законодательство о промышленности
(090.010.000)

Закон Свердловской области от 19 декабря 1997 года № 77-ОЗ «Об отходах производства и потребления». (090.010.060).

Подотрасль
Законодательство
о градостроительстве и архитектуре
(090.050.000)

Закон Свердловской области от 8 декабря 2006 года № 77-ОЗ «О схеме территориального планирования Свердловской области». (090.050.000).

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 121-ОЗ «О документации по планировке территории, подготовка которой осуществляется на основании решений уполномоченного исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере территориального планирования». (090.050.000).

Закон Свердловской области от 19 октября 2007 года № 100-ОЗ «О документах территориального планирования муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области». (090.050.000).

Закон Свердловской области от 25 декабря 2006 года № 102-ОЗ «О предельной численности лиц, зарегистрированных на части территории населенного пункта, в котором проводятся публичные слушания по проекту генерального плана поселения или генерального плана городского округа, в случае разделения его территории на части». (090.050.000).

Подотрасль
Законодательство о сельском хозяйстве
(090.060.000)

Закон Свердловской области от 4 февраля 2008 года № 7-ОЗ «О государственной поддержке юридических и физических лиц, осуществляющих производство сельскохозяйственной продукции и (или) закупку сельскохозяйственной продукции, пищевых лесных ресурсов, в Свердловской области». (090.060.000).

Подотрасль
Законодательство о торговле
(090.100.000)

Закон Свердловской области от 22 мая 2007 года № 52-ОЗ «Об органах местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, осуществляющих выдачу разрешений на право организации розничных рынков». (090.100.000).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ПРИРОДНЫХ РЕСУРСАХ И ОХРАНЕ
ОКРУЖАЮЩЕЙ ПРИРОДНОЙ СРЕДЫ
(110.000.000)

Подотрасль
Законодательство об общих вопросах
охраны окружающей среды
(110.010.000)

Закон Свердловской области от 20 марта 2006 года № 12-ОЗ «Об охране окружающей среды на территории Свердловской области». (110.010.010).

Закон Свердловской области от 21 ноября 2005 года №105-ОЗ «Об особо охраняемых природных территориях в Свердловской области». (110.010.140).

Подотрасль
Законодательство
об использовании и охране земель
(110.020.000)

Закон Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области». (110.020.010).

Подотрасль
Законодательство
об использовании и охране недр
(110.030.000)

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 219-ОЗ «О порядке получения права пользования участками недр, распоряжение которыми относится к компетенции Свердловской области». (110.030.060).

Подотрасль
Законодательство
об использовании, охране, защите
и воспроизводстве лесов
(110.050.000)

Закон Свердловской области от 3 декабря 2007 года № 152-ОЗ «О порядке и нормативах заготовки гражданами древесины для собственных нужд на территории Свердловской области». (110.050.070).

Закон Свердловской области от 24 сентября 2007 года № 95-ОЗ «Об исключительных случаях заготовки древесины на основании договора купли-продажи лесных насаждений на территории Свердловской области». (110.050.070).

Закон Свердловской области от 24 сентября 2007 года № 94-ОЗ «О порядке заготовки и сбора гражданами недревесных лесных ресурсов для собственных нужд в лесах, расположенных на территории Свердловской области». (110.050.070).

Закон Свердловской области от 29 октября 2007 года № 129-ОЗ «О порядке заготовки гражданами пищевых лесных ресурсов и сбора ими лекарственных растений для собственных нужд в лесах, расположенных на территории Свердловской области». (110.050.070).

Закон Свердловской области от 29 апреля 2008 года № 14-ОЗ «Об использовании лесов для ведения охотничьего хозяйства на территории Свердловской области». (110.050.070).

**ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
ОБ ИНФОРМАЦИИ И ИНФОРМАТИЗАЦИИ
(120.000.000)**

**Подотрасль
Законодательство об информационных ресурсах
и пользовании информационными ресурсами
(120.030.000)**

Закон Свердловской области от 25 марта 2005 года № 5-ОЗ «Об архивном деле в Свердловской области». (120.030.040).

**ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
ОБ ОБРАЗОВАНИИ, НАУКЕ, КУЛЬТУРЕ**

**Подотрасль
Законодательство об образовании
(130.010.000)**

Закон Свердловской области от 16 июля 1998 года № 26-ОЗ «Об образовании в Свердловской области». (130.010.010).

**Подотрасль
Законодательство о науке
(130.020.000)**

Закон Свердловской области от 2 апреля 2001 года № 33-ОЗ «О государственной научно-технической политике Свердловской области». (130.020.010).

**Подотрасль
Законодательство о культуре
(130.030.000)**

Закон Свердловской области от 22 июля 1997 года № 43-ОЗ «О культурной деятельности на территории Свердловской области». (130.030.010).

Закон Свердловской области от 21 июня 2004 года № 12-ОЗ «О государственной охране объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) в Свердловской области». (130.030.040).

Закон Свердловской области от 21 апреля 1997 года № 25-ОЗ «О библиотеках и библиотечных фондах в Свердловской области». (130.030.070).

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 232-ОЗ «О музейном деле в Свердловской области». (130.030.070).

**ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ЗДРАВООХРАНЕНИИ,
ФИЗИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЕ И СПОРТЕ,
ТУРИЗМЕ
(140.000.000)**

**Подотрасль
Законодательство о здравоохранении
(140.010.000)**

Закон Свердловской области от 21 августа 1997 года № 54-ОЗ «О здравоохранении в Свердловской области». (140.010.010).

Закон Свердловской области от 14 апреля 1997 года № 23-ОЗ «О противотуберкулезной помощи населению и предупреждении распространения туберкулеза в Свердловской области». (140.010.050).

Закон Свердловской области от 21 декабря 2001 года № 73-ОЗ «Об иммунопрофилактике инфекционных болезней на территории Свердловской области». (140.010.050).

Закон Свердловской области от 19 декабря 1997 года № 78-ОЗ «О профилактике наркомании и токсикомании на территории Свердловской области». (140.010.050).

Закон Свердловской области от 4 ноября 1997 года № 60-ОЗ «О защите населения Свердловской области от заболеваний, передаваемых половым путем». (140.010.050).

Закон Свердловской области от 12 октября 2004 года № 141-ОЗ «О защите населения от инфекционных заболеваний, передаваемых при донорстве крови и ее компонентов, заготовке, переработке, хранении, использовании донорской крови и ее компонентов в Свердловской области». (140.010.050).

Закон Свердловской области от 29 июля 1996 года № 28-ОЗ «О статусе лечебно-оздоровительных местностей и курортов Свердловской области». (140.010.130).

Подотрасль
**Законодательство
о физической культуре и спорте**
(140.020.000)

Закон Свердловской области от 12 ноября 1997 года № 64-ОЗ «О физической культуре и спорте в Свердловской области». (140.020.010).

Подотрасль
Законодательство о туризме и экскурсиях
(140.030.000)

Закон Свердловской области от 31 декабря 1999 года № 51-ОЗ «О туризме и туристской деятельности в Свердловской области». (140.030.000)

ОТРАСЛЬ
**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О БЕЗОПАСНОСТИ И ОХРАНЕ ПРАВОПОРЯДКА**
(160.000.000)

Подотрасль
Законодательство о безопасности общества
(160.040.000)

Закон Свердловской области от 23 июня 1997 года № 39-ОЗ «О Совете общественной безопасности Свердловской области». (160.040.010).

Закон Свердловской области от 15 июля 2005 года № 82-ОЗ «Об обеспечении пожарной безопасности на территории Свердловской области». (160.040.050).

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 220-ОЗ «О радиационной безопасности населения в Свердловской области». (160.040.070).

Закон Свердловской области от 27 декабря 2004 года № 221-ОЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Свердловской области». (160.040.100).

Закон Свердловской области от 28 ноября 2001 года № 58-ОЗ «О профилактике безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних в Свердловской области». (160.040.100).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О ПРАВОСУДИИ
(180.000.000)

Подотрасль
Законодательство
о судостроительстве и судебной системе
(180.020.000)

Закон Свердловской области от 6 мая 1997 года № 29-ОЗ «Об Уставном Суде Свердловской области». (180.020.030).

Закон Свердловской области от 19 февраля 2001 года № 22-ОЗ «О мировых судьях Свердловской области». (180.020.030).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О ПРОКУРАТУРЕ, ОРГАНАХ ЮСТИЦИИ,
АДВОКАТУРЕ, НОТАРИАТЕ
(190.000.000)

Подотрасль
Законодательство об адвокатуре
(190.030.000)

Закон Свердловской области от 7 мая 2003 года № 12-ОЗ «О порядке избрания представителей Законодательного Собрания Свердловской области в квалификационной комиссии при Адвокатской палате Свердловской области». (190.030.020).

Закон Свердловской области от 22 декабря 2003 года № 51-ОЗ «О перечне документов, необходимых для получения на территории Свердловской области отдельными категориями граждан Российской Федерации юридической помощи бесплатно, и порядке их предоставления». (190.030.050).

ОТРАСЛЬ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
О МЕЖДУНАРОДНЫХ ОТНОШЕНИЯХ,
МЕЖДУНАРОДНОЕ ПРАВО
(200.000.000)

Подотрасль
Законодательство
о международном экономическом сотрудничестве
(200.100.000)

Закон Свердловской области от 28 октября 2005 года № 99-ОЗ «О международных и внешнеэкономических связях Свердловской области и участии Свердловской области и органов государственной власти Свердловской области в международном информационном обмене». (200.100.000).