

УДК 342.55

ОСОБЕННОСТИ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА МИНИСТРОВ РЕСПУБЛИКИ КРЫМ

Голубева Н. А.

*Крымский филиал (структурное подразделение)
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»*

Рассмотрены вопросы одной из основных форм деятельности высшего исполнительного органа государственной власти Республики Крым – нормотворческой деятельности. Автор раскрывает специфику нормотворческой деятельности Совета министров Республики Крым, отражает особенности правотворческого процесса данного органа власти, анализирует проблемы нормотворческого процесса Совета министров Республики Крым в период интеграции Республики Крым в правовое поле Российской Федерации.

Ключевые слова: Республика Крым, Совет министров Республики Крым, исполнительная власть, высший исполнительный орган государственной власти, нормотворческая деятельность.

После проведенного в Крыму в марте 2014 года референдума и в соответствии с Договором между Российской Федерацией и Республикой Крым от 18 марта 2014 года [2], ратифицированным Российской Федерацией 24 марта 2014 года [3], Республика Крым стала самостоятельным субъектом в составе федеративного государства – Российской Федерации.

Конституцией Российской Федерации от 12 декабря 1993 года установлено, что «статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики» (ст. 66), а система органов государственной власти республики устанавливается субъектом Российской Федерации «в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом» (ст. 77) [1].

Федеральный Закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» определил в статье 17, что «в субъектах Российской Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации», а «структура исполнительных органов государственной исполнительной власти определяется высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией субъекта Российской Федерации» [4].

Государственный Совет Республики Крым – законодательный и представительный орган государственной власти Республики Крым, 11 апреля 2014 года принял Конституцию Республики Крым, которая вступила в силу на территории Крыма с 12 апреля 2014 года. В соответствии с ч. 1 ст. 81 Конституции Республики Крым «ис-

полнительную власть в Республике Крым осуществляют Глава Республики Крым, Совет министров Республики Крым и иные органы исполнительной власти Республики Крым» [6].

Федеральным конституционным законом от 21 марта 2014 года № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя» Совету министров Республики Крым предоставлено право «осуществлять собственное правовое регулирование, включая принятие нормативных актов, которые не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам» [4].

Одной из основных форм деятельности Совета министров Республики Крым является правотворческая деятельность, которая регулируется Конституцией Республики Крым и законодательством Республики Крым.

Так, статьей 84 Конституции Республики Крым установлено право Совета министров Республики Крым на издание нормативно-правовых актов, определены формы этих актов – постановления и распоряжения; установлена обязательность исполнения этих актов на территории Республики Крым [6]. Регламентом Совета министров Республики Крым установлен порядок инициирования проектов актов Совета министров Республики Крым, порядок принятия и введения в действие актов, а также порядок осуществления контроля за исполнением принятых Советом министров Республики Крым актов [8].

Законом Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым» определено, что постановления Совета министров Республики Крым являются актами нормативного характера, а распоряжения носят организационно-распорядительный характер (ст. 41) [7].

Объединяет различные по характеру и форме акты то, что и постановления, и распоряжения Совета министров Республики Крым являются обязательными для исполнения на территории Республики Крым. К тому же Регламентом Совета министров Республики Крым определен единый порядок принятия актов как постановлений, так и распоряжений Совета министров Республики Крым.

Что касается актов исполнительных органов государственной власти, то вышеуказанным Законом Республики Крым установлены виды таких актов: правила, положения, регламенты, инструкции, методические документы, то есть акты нормативного правового характера, и распорядительные акты, обязательные для исполнения подведомственными данному органу предприятиями, учреждениями и организациями. Территориальные органы исполнительной государственной власти издают в пределах своей компетенции приказы и иные распорядительные правовые акты.

Нормотворческая деятельность Совета министров Республики Крым имеет свою специфику, которая заключается в том, что эта нормотворческая деятельность осуществляется в двух направлениях:

- во-первых, Совет министров Республики Крым принимает нормативно-правовые акты по вопросам ведения Республики Крым (собственный характер);

- во-вторых, по вопросам выполнения делегированных функций и полномочий (исполнительный характер).

Специфика нормотворческой деятельности Совета министров Республики Крым проявляется также в подчиненности нормативно-правовых актов Совета министров Республики Крым законам Республики Крым, принимаемым Государственным Советом Республики Крым. Такая подчиненность вытекает из содержания ч. 4 ст. 84 Конституции Республики Крым.

Акт Совета министров Республики Крым может быть обжалован в суде в установленном порядке. Правом приостанавливать или отменять постановления и распоряжения Совета министров Республики Крым, актов органов исполнительной власти Республики Крым наделяет по Конституции Республики Крым Глава Республики Крым (п. 17 ч. 1 ст. 64 Конституции Республики Крым) [6].

Порядок подготовки и принятия актов Совета министров Республики Крым регулируется Регламентом Совета министров Республики Крым, утвержденным Постановлением Совета министров Республики Крым от 6 августа 2014 года № 242. Субъектами, наделенными правом внесения проектов актов Совета министров Республики Крым, являются члены Совета министров Республики Крым, руководители исполнительных органов государственной власти Республики Крым (п. 109 Регламента Совета министров Республики Крым) [8].

Регламент Совета министров Республики Крым содержит требования к надлежащему оформлению проектов актов Совета министров Республики Крым: структурные элементы постановления (название, преамбула, постановочная часть, приложения, подписи, реквизиты, к которым отнесены номер и дата принятия) и распоряжения (название, преамбула (при необходимости), распорядительная часть, приложения, подпись, реквизиты (номер и дата принятия); требования к структурным элементам; требования к обязательным приложениям (пояснительная записка, сравнительная таблица, справки); требования к шрифту. Постановления и распоряжения Совета министров Республики Крым оформляются на бланках установленного образца.

Акты Главы Республики Крым оформляются в форме указов и распоряжений, акты Председателя Совета министров Республики Крым – в форме распоряжений (п. 98 Регламента Совета министров Республики Крым) [8].

Анализ Регламента Совета министров Республики Крым позволяет сделать вывод, что процедура подготовки актов Совета министров Республики Крым состоит из нескольких последовательных стадий: инициирование и внесение проекта акта Совета министров Республики Крым; согласование проекта до его визирования; вынесение проекта на рассмотрение на заседании Совета министров Республики Крым; принятие решения путем голосования на заседании Совета министров Республики Крым; подписание принятого акта; официальное обнародование актов и вступление их в действие; доведение актов Совета министров Республики Крым до исполнителей; контроль за исполнением актов Совета министров Республики Крым.

Следует отметить, что в действующем Регламенте Совета министров Республики Крым (ст.117) установлены правила подготовки проектов актов Совета министров Республики Крым (постановлений и распоряжений), актов Главы Республики

Крым (указов, распоряжений и поручений) и актов Председателя Совета министров Республики Крым (распоряжений и поручений), среди которых заслуживают внимания такие требования к проектам актов, как: логическая последовательность изложения; взаимосвязь нормативных положений; отсутствие противоречий в тексте акта, согласованность его положений с актами законодательства; оптимальная краткость изложений положений акта; доступность для понимания; точность и унифицированность терминологии; соблюдение языковых норм.

Акты Совета министров Республики Крым принимаются на заседании крымского Правительства большинством голосов членов Совета министров от должностного состава Совета министров Республики Крым, в случае равенства голосов – решающим является голос председательствующего на заседании Совета министров Республики Крым (п. 76 Регламента Совета министров Республики Крым) [8].

Принятые акты Совета министров Республики Крым подписывает Глава Республики Крым, а в случае, если Глава Республики Крым не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета министров Республики Крым, – Председатель Совета министров Республики Крым и заместитель Председателя – Руководитель Аппарата Совета министров, не позднее чем в течение пяти рабочих дней со дня их принятия (п. 153 Регламента Совета министров Республики Крым). Акты Главы Республики Крым подписывает Глава Республики Крым, акты Председателя Совета министров Республики Крым подписывает Председатель Совета министров Республики Крым [8].

Акты Совета министров Республики Крым вступают в силу по-разному: постановления – со дня их обнародования на официальном Web-сайте Совета министров Республики Крым, если иная дата не предусмотрена самими постановлениями, но не ранее дня их обнародования (п. 99 Регламента Совета министров Республики Крым); распоряжения (в том числе распоряжения Совета министров Республики Крым, Главы Республики Крым, Председателя Совета министров Республики Крым) – со дня принятия, если они не содержат более позднего срока вступления их в силу (п. 101 Регламента Совета министров Республики Крым). Если постановления Совета министров Республики Крым содержат информацию с ограниченным доступом, они не подлежат обнародованию и вступают в силу со дня их доведения в установленном порядке до исполнителей или в более поздний срок, указанный в этих постановлениях (ст. 100 Регламента Совета министров Республики Крым) [8].

После вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации за период с марта 2014 по сентябрь 2015 год «издано более 5000 актов Совета министров Республики Крым и Главы Республики Крым, в том числе 1429 указов и распоряжений Главой Республики Крым и свыше 3600 постановлений и распоряжений Правительства» [18].

Наибольшее количество нормативно-правовых актов принимается Советом министров Республики Крым по экономическим вопросам: разработка программ экономического и социального развития Республики Крым, стратегии развития Республики Крым, принятие постановлений по утверждению Государственных программ Республики Крым; по отчетам перед Государственным Советом Республики Крым о

ходе выполнения программ. Так, например, Правительством утверждена Государственная программа развития курортов и туризма на 2015–2017 годы [9].

Как отметил в своем отчете Глава Республики Крым С. В. Аксенов, «целью программы является формирование курортной сферы, соответствующей трем основным критериям: круглогодичность, востребованность и конкурентноспособность» [18].

В Крыму не решены еще многие экономические проблемы. Как подчеркнул в своем отчете Глава Республики Крым С.В. Аксенов, «Крым остается дотационным регионом. Республика должна стать самодостаточной – это наша главная задача» [18]. И на решение этой задачи направлена в настоящее время деятельность Правительства Республики Крым. Всего за период с марта 2014 по декабрь 2016 года Правительством Республики Крым утверждено 32 Государственных программы Республики Крым, которые направлены на развитие практически всех сфер общественной жизни населения полуострова.

Среди них прежде всего следует отметить программы в экономической сфере: «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2015–2017 годы» [10]; «Развитие строительной отрасли Республики Крым на 2015–2017 годы» [11]; «Развитие топливно-энергетического комплекса на 2015–2017 годы» [12]; «Развитие транспортно-дорожного комплекса Республики Крым на 2015–2017 годы» [13]; в социальной сфере: «Доступная среда» [14], направленная на создание условий для лиц с ограниченными физическими возможностями; «Социальная поддержка граждан Республики Крым на 2015–2020 годы» [15]; «Труда и занятости населения Республики Крым на 2015–2017 годы» [16], «Газификации населенных пунктов Республики Крым» [17] и др.

Законодательством Республики Крым отдельно урегулирован порядок принятия нормативно-правовых актов по отдельным видам деятельности Совета министров Республики Крым, например, в бюджетной сфере Совет министров Республики Крым: ежегодно разрабатывает проект бюджета Республики Крым для представления его Главой Республики Крым Государственному Совету Республики Крым, готовит проект отчета об исполнении бюджета Республики Крым.

Нормативно-правовые акты Совета министров Республики Крым должны исполняться в сроки, определенные в постановлениях Совета министров Республики Крым, а распоряжения – в сроки, указанные Главой Республики Крым или Председателем Совета министров Республики Крым (в случае, если Глава Республики Крым не совмещает свою должность с должностью Председателя Совета министров Республики Крым). Если срок исполнения в акте не определен, его исполнение осуществляется в течение месяца с момента подписания документа (ст.ст. 178, 179 Регламента Совета министров Республики Крым) [8].

Снятие Советом министров Республики Крым актов с контроля также оформляется постановлением Совета министров Республики Крым после их полного и качественного выполнения на основе анализа по контролю за выполнением актов, который осуществляется ежеквартально. При этом снятие актов Совета министров Республики Крым с контроля не означает прекращения их действия, за исключением актов, которые признаны утратившими силу.

В настоящее время в деятельности Совета министров Республики наблюдается тенденция роста объемов правотворчества и это объясняется необходимостью изменения целой системы нормативных правовых актов Совета министров Республики Крым, имевшей место до вхождения Республики Крым в состав Российской Федерации и принятых на основе законодательства Украины с целью приведения их в соответствие с законодательством Российской Федерации.

Актуальной остается проблема модернизации управления государственной собственностью Республики Крым. Решением такой проблемы может послужить принятие Закона Республики Крым «О собственности Республики Крым».

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., с изм. и доп. // Собрание Законодательства Российской Федерации от 4 августа 2014 г. № 31 ст. 4398.
2. Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москве 18.03.2014) // Собрание законодательства РФ 07.04.2014, № 14, ст. 1570.
3. О ратификации Договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов (подписан в г. Москва 18.03.2014): Федеральный закон от 21.03.2014 № 36-ФЗ // Собрание законодательства РФ 24.03.2014, № 12, ст. 1202.
4. Федеральный конституционный закон от 21 марта 2014 г. № 6-ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в ее составе новых субъектов – Республики Крым и города федерального значения Севастополя // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 марта 2014 года № 12 ст. 1201.
5. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ (ред. от 23.06.2016) // Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.
6. Конституция Республики Крым, принята Государственным Советом Республики Крым от 11 апреля 2014 года, официальный интернет-портал crimea.gov.ru. <https://www.google.com/search?q=crimea.gov.ru&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b>
7. Закон Республики Крым от 29 мая 2014 года № 5-ЗРК «О системе исполнительных органов государственной власти Республики Крым», официальный интернет-портал crimea.gov.ru. <https://www.google.com/search?q=crimea.gov.ru&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b>
8. Регламент Совета министров Республики Крым утвержден Постановлением Совета министров Республики Крым от 06.08.2014 № 242 (в ред. от 23.06.2015 // <http://base.consultant.ru/> дата обращения 22.12.2016.
9. Об утверждении Государственной программы развития курортов и туризма в Республике Крым на 2015-2017 годы: Постановление Совета министров Республики Крым от 09.12.2014 №501 (ред. от 22.03.2016) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
10. Об утверждении Государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика на 2015-2017 годы: Постановление Совета министров Республики Крым от 23.12.2014 № 542 (ред. от 29.09.2016) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
11. Об утверждении Государственной программы развития строительной отрасли Республики Крым на 2015-2017 годы: Постановление Совета министров Республики Крым от 30.12.2014 № 647 (ред. от 31.03.2016) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
12. Об утверждении Государственной программы «Развитие топливно-энергетического комплекса Республики Крым на 2015-2017 годы»: Постановление Совета министров Республики Крым от 09.04.2015 № 186 (ред. от 19.01.2016) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
13. Об утверждении Государственной программы «Развитие транспортно-дорожного комплекса Республики Крым на 2015-2017 годы»: Постановление Совета министров Республики Крым от 23.12.2014 № 543 (ред. от 20.07.2015) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.

14. Об утверждении Государственной программы Республики Крым «Доступная среда»: Постановление Совета министров Республики Крым от 15.04.2016 № 154 // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
15. Об утверждении Государственной программы Республики Крым «Социальная поддержка граждан Республики Крым на 2015-202 годы»: Постановление Совета министров Республики Крым от 28.12.2015 № 842 (ред. от 10.03.2016) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
16. Об утверждении Государственной программы труда и занятости населения Республики Крым на 2015-2017 годы: Постановление Совета министров Республики Крым от 23.12.2015 № 836 (ред. от 10.03.2016) // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
17. Об утверждении Государственной программы Республики Крым «Газификация населенных пунктов Республики Крым»: Постановление Совета министров Республики Крым от 26.04.2016 № 170 // www.consultant.ru, дата обращения 24.12.2016.
18. Об отчете Главы Республики Крым о результатах деятельности Совета министров Республики Крым за период с марта 2014 по сентябрь 2015: Постановление Государственного Совета Республики Крым от 16.09.2015 №717-1/15 // Ведомости Государственного Совета Республики Крым, 2015, №9.

Golubeva N. A. Peculiarities of law-making activity of the council of ministers of the Republic of Crimea // Scientific notes of V. I. Vernadsky Crimean federal university. Juridical science. – 2018. – Т. 4 (70). № 1. – P. 19–26.

Golubeva N.A.'s article «Peculiarities of law-making activity of the Council of Ministers of the Republic of Crimea» is devoted to one of the main forms of the activity of the high executive organ of state power of the Republic of Crimea – law-making activity. The author reveals the specific features of law-making activity of the Council of Ministers of the Republic of Crimea, reflects peculiarities of law-making process of this power organ, analyses the problems of law-making process of the Council of Ministers during the integration in the legal field of the Russian Federation.

Key words: the Republic of Crimea, Council of Ministers of the Republic of Crimea, executive power, high executive organ of state power, law-making activity.

Spisok literatury

1. Konstituciya Rossijskoj federacii, prinyata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrya 1993 g., s izm. i dop. // sobranie zakonodatelstva Rossijskoj federacii ot 4 avgusta 2014 g. № 31 st. 4398.
2. Dogovor mezhdru Rossijskoj federaciej i respublikoj Krym o prinyatii v Rossijskuyu federaciju respubliky Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj federacii novyx subektov (podpisan v g. Moskva 18.03.2014) // sobranie zakonodatelstva RF ot 07.04.2014, №14, st. 1570.
3. O ratifikacii dogovora mezhdru Rossijskoj federaciej i respublikoj Krym o prinyatii v Rossijskuyu federaciju respubliky Krym i obrazovanii v sostave Rossijskoj federacii novyx subektov (podpisan v g. Moskva 18.03.2014): federalnyj zakon ot 21.03.2014 №36-fz // sobranie zakonodatelstva RF ot 24.03.2014, №12, st. 1202.
4. Federalnyj konstitucionnyj zakon ot 21 marta 2014 g. № 6-fkz «o prinyatii v Rossijskuyu federaciju respubliky Krym i obrazovanii v ee sostave novyx subektov – respubliky Krym i goroda federalnogo znacheniya Sevastopolya // sobranie zakonodatelstva Rossijskoj federacii ot 24 marta 2014 goda № 12 st. 1201.
5. Ob obshhix principax organizacii zakonodatelnyx (predstavitelnyx) i ispolnitelnyx organov gosudarstvennoj vlasti subektov Rossijskoj federacii: federalnyj zakon ot 06.10.1999 №184-fz (red. ot 23.06.2016) // sobranie zakonodatelstva RF, 18.10.1999, №42, st. 5005.
6. Konstituciya respubliky Krym, prinyata gosudarstvennym sovetom respubliky Krym ot 11 aprelya 2014 goda, oficialnyj internet-portal crimea.gov.ru.
7. Zakon respubliky Krym ot 29 maya 2014 goda № 5-zrk «o sisteme ispolnitelnyx organov gosudarstvennoj vlasti respubliky Krym», oficialnyj internet-portal crimea.gov.ru.
8. Reglament soveta ministrov respubliky Krym utverzhden postanovleniem soveta ministrov respubliky Krym ot 06.08.2014 № 242 (v red. ot 23.06.2015 // <http://base.consultant.ru/> data obrashheniya 22.12.2016).
9. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy razvitiya kurortov i turizma v respublikе Krym na 2015-2017 gody: postanovlenie soveta ministrov respubliky Krym ot 09.12.2004 №501 (red. ot 22.03.2016) // www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.

10. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy «ekonomicheskoe razvitie i innovacionnaya ekonomika na 2015-2017 gody: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 23.12.2014 № 542 (red. ot 29.09.2016)// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
11. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy razvitiya stroitelnoj otrasli respubliky krym na 2015-2017 gody: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 30.12.2014 № 647 (red. ot 31.03.2016)// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
12. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy «razvitie toplivno-energeticheskogo kompleksa respubliky krym na 2015-2017 gody»: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 09.04.2015 № 186 (red. ot 19.01.2016)// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
13. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy «razvitie transportno-dorozhnogo kompleksa respubliky krym na 2015-2017 gody»: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 23.12.2014 № 543 (red. ot 20.07.2015)// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
14. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy respubliky krym «dostupnaya sreda»: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 15.04.2016 № 154// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
15. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy respubliky krym «socialnaya podderzhka grazhdan respubliky krym na 2015-202 gody»: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 28.12.2015 № 842 (red. ot 10.03.2016)// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
16. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy truda i zanyatosti naseleniya respubliky krym na 2015-2017 gody: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 23.12.2015 № 836 (red. ot 10.03.2016)// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
17. Ob utverzhdenii gosudarstvennoj programmy respubliky krym «gazifikaciya naseleennyx punktov respubliky krym»: postanovlenie soveta ministrov respubliky krym ot 26.04.2016 № 170// www.consultant.ru, data obrashheniya 24.12.2016.
18. Ob otchete glavy respubliky krym o rezultatax deyatelnosti soveta ministrov respubliky krym za period s marta 2014 po sentyabr 2015: postanovlenie gosudarstvennogo soveta respubliky krym ot 16.09.2015 №717-1/15 // *vedomosti gosudarstvennogo soveta respubliky krym, 2015, №9.*