

УДК 342.24

DOI: 10.21779/2500-1930-2024-39-4-93-99

B. A. Рагозин

К вопросу о публично-правовых механизмах обеспечения единства системы законодательства: уровень субъектов Российской Федерации

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации; Россия, 119571, г. Москва, просп. Вернадского, 82, стр. 1; 89771851899@mail.ru

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы отдельных механизмов обеспечения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству. Законодательство рассматривается как система, единство, как состояние, когда обеспечивается неразрывность элементов законодательства друг от друга, организуется правовое регулирование в наиболее эффективной форме. Автор предлагает механизмы обеспечения единства системы законодательства Российской Федерации классифицировать на институциональные и юридико-технические. Под институциональными понимается наличие у должностных лиц и органов государственной власти определенных компетенций для обеспечения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству; под юридико-техническими – система мер, обеспечивающих формирование единого информационно-правового пространства Российской Федерации, доступность и информирование граждан Российской Федерации, единый подход к подготовке и обработке правовой информации.

Ключевые слова: федерация, разграничение предметов ведения, обеспечение единства законодательства, федеральное вмешательство.

Федеративное государство представляет собой сложную организацию государственного управления. Наличие в государстве уровней управления необходимо для более эффективного регулирования и учета особенности населения на определенной территории. Вместе с тем законодательство федеративных государств представляет собой сложную систему, нуждающуюся в обеспечении единства. Трансформация государственного управления, изменения политической системы трансформируют и систему законодательства, подходы к решению проблем. Современная постнеоклассическая наука помимо прочего способствует единству, поскольку научное знание стремится к самоорганизации. Исходя из этого, возникают три закономерных вопроса: Законодательство – это система? Зачем необходимо обеспечивать единство системы законодательства? Какие публично-правовые механизмы обеспечения соответствия законодательства субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству существуют в России?

Системный подход подразумевает системный взгляд на что-либо, алгоритм дальнейших действий. Системный метод позволяет представить совокупность нормативных правовых актов не просто как массив актов, а как выстроенное по определенным критериям единое целое, где каждый акт выполняет свою функцию правового регулирования. Как отмечал С. С. Алексеев, «система права – это его строение, способ (закон) связи между его отраслями и институтами» [1, с. 130].

Нужно отметить, что современные правоведы не рассматривают законодательство как систему, так как законодательство априори представляет собой систему. Само по себе явление становится системой тогда, когда оно представляет собой определенное множество элементов, которые находятся во взаимосвязи друг с другом и стремятся к единству.

Юридическая доктрина уделяет недостаточное внимание раскрытию самого понятия *единство*. Изучение его этимологии не дает определенных и однозначных ответов на описание характеристики данной категории. Понятие *единство* произошло от праславянского *editъ*, которое было синонимом слову *один*. Современное понятие единства используется для описания предметов, процессов, которым присущи свойства неразрывности, общности, солидарности, неделимости.

Как отмечает Э. В. Краснов, *единство* подразумевает собой взаимосвязь определенных предметов, процессов, которые образуют целостную систему взаимодействия, внутренне устойчивую в изменениях» [2, с. 10]. Согласно позиции А. П. Семитко, единство представляет собой «особое качество или свойство системы, выражающее принципиальную несводимость свойств системы к сумме свойств составляющих ее элементов и невыводимость из последних свойств целого; оно означает также зависимость каждого элемента, свойства и отношения системы от его места, от его функций и т. д. внутри целого» [3, с. 40].

В связи с этим предлагается единство системы законодательства понимать как состояние, когда обеспечивается неразрывность элементов законодательства друг от друга, организующее правовое регулирование в наиболее эффективной форме. Именно обеспечение единства позволяет достичь эффекта от реализации норм права.

Вопросы обеспечения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству исследовали в свое время Арзуманов С. Г. [4], Шелихова Т. Л. [5] и Женетль С. З. [6].

Компетенции Российской Федерации и ее субъектов разграничены положениями статей 71–73 Конституции Российской Федерации. В соответствии со ст. 73 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти.

Отсутствие федерального закона по вопросам совместного ведения не препятствует любому субъекту Российской Федерации принять собственный нормативный правовой акт, что вытекает из смысла статей 72, 76 и 77 Конституции Российской Федерации.

Доктрина по-разному смотрит на вопросы разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. В частности, М. Н. Каравес полагает, что в связи с злоупотреблениями законодателем того или иного субъекта Федерации своими полномочиями целесообразно рассмотреть возможность отмены института совместного ведения и перераспределения государственно-властных полномочий по двусторонней модели (предметы ведения Федерации – предметы ведения ее субъектов) [7, с. 42].

Вместе с тем существующее правовое регулирование дает субъектам РФ довольно широкий спектр полномочий как по предметам совместного ведения, так и по предметам ведения субъекта. В целях обеспечения единства системы законодательства, соответствия законодательства РФ законодательству ее субъектов Конституцией Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами закреплены различные механизмы в частности институциональные и юридико-технические.

Институциональные механизмы обеспечения единства системы законодательства Российской Федерации представляют собой наличие у должностных лиц и органов государственной власти определенных компетенций для обеспечения соответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству.

Юридико-технические механизмы обеспечения единства системы законодательства Российской Федерации представляют собой систему мер, которые обеспечивают формирование единого информационно-правового пространства Российской Федерации, доступность и информирование ее граждан, единый подход к подготовке и обработке правовой информации.

Главенствующую роль в обеспечении соответствия законодательства субъектов РФ федеральному законодательству играет Президент Российской Федерации. В частности, он вправе приостанавливать акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Важно отметить, что фактически данное полномочие не реализуется с 2001 года, а всего с 1993 года по 2001 год было издано 43 таких акта (больше всего в 2000 году – 18 указов. Большинство приостановлений актов было в Республике Ингушетии (7 приостановлений), Воронежской области (6 приостановлений), Республике Адыгея (5 приостановлений). Само по себе указанное полномочие президента «перекочевало» в текущую Конституцию Российской Федерации из Конституции 1978 года.

Президент Российской Федерации также вправе принимать меры федерального вмешательства по отношению к органам законодательной (представительной) власти субъектов РФ. В частности, он имеет право вынести предупреждение законодательному органу субъекта РФ в случае, если соответствующим судом установлено, что его законодательным органом приняты конституция (устав), закон субъекта РФ или иной нормативный правовой акт, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам, а законодательный орган субъекта в течение шести месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в т. ч. не отменил соответствующий нормативный правовой акт. В случае неприятия мер по исполнению решения суда Президент Российской Федерации вправе распустить законодательный орган субъекта Российской Федерации. При этом используются формулировки «вправе» и «может», что не совсем коррелирует с положениями статей 15 и 80 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которыми Конституция имеет высшую юридическую силу, а Президент является ее гарантом.

Устанавливая такие механизмы федерального вмешательства в дела субъектов РФ, законодатель стремится к обеспечению единства системы законодательства, а также к балансу правотворческого и управленческого процессов. Меры такого вмешательства могут осуществляться только при обнаружении факта нарушения норм Конституции Российской Федерации и (или) федерального законодательства [8, с. 88].

Президент Российской Федерации также наделен правом направления запроса в Конституционный Суд Российской Федерации для разрешения дела о соответствии Конституции Российской Федерации актов органов исполнительной власти ее субъектов, к тому же речь снова идет о праве, а не обязанности, и поскольку нормы конституционного права имеют скос в сторону императивного характера правового регулирования, можно сделать вывод, что Президент вправе также бездействовать в данной ситуации.

Полномочиями по проверке соответствия Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов наделен Конституционный Суд Российской Федерации. Следует отметить, что Конституция Российской Федерации, закрепляя свою высшую юридическую силу в части 5 ст. 76, не содержит требования соответствия законов и нормативных правовых актов субъектов Конституции, а содержит требование, в соответствии с которым они не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения.

Большую роль в обеспечении единства системы законодательства играет процедура общественного обсуждения. Некоторые субъекты Российской Федерации своими актами могут ввести процедуру общественного обсуждения проектов нормативных правовых актов по различным вопросам жизнедеятельности. Как правило, это вопросы социально-экономического развития, защиты прав и свобод человека и гражданина.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правого пространства Российской Федерации» в целях обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, обеспечения конституционных прав граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах субъектов РФ ведется федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ.

Надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов осуществляет прокуратура. Проверка исполнения законов проводится на основании поступившей в органы прокуратуры информации о фактах нарушения законов, требующих принятия мер прокурором.

Большую роль в обеспечении единства законодательства играют Министерство России и его территориальные управление. С момента создания федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ Министерством России проделана большая работа, направленная на приведение законодательства субъектов в соответствие федеральному законодательству. На сегодняшний день федеральный регистр содержит более 2 млн актов субъектов Российской Федерации, при этом актуальная статистическая информация на портале не обновлялась с 2018 года.

Министерством России одобрены подготовленные ФБУ НЦПИ при Министерстве России методические рекомендации по проведению правовой и антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, направленные на повышение качества подготовки нормативных правовых актов в субъектах Федерации и обеспечение соответствия их актов федеральному законодательству.

Рассматривая вопросы правотворчества и законодательного процесса в субъектах Российской Федерации как средство обеспечения единства отечественного законодательства, В. А. Лебедев заслуженно поднимает вопрос отсутствия на федеральном уровне регламентированного порядка определения предметов ведения и полномочий, которые могут быть предоставлены субъектами РФ на основе федерального закона или двустороннего договора [9, с. 139]. Некоторыми авторами рассматриваются проблемы, связанные с обеспечением единства системы законодательства в Российской Федерации с точки зрения ее субъектов. В частности, к таким проблемам А. Ф. Малый относит доминирование федерального законодательства над законодательством субъектов Российской Федерации, а также игнорирование позиций субъектов в рамках федерального правотворческого процесса [10, с. 26], а И. Н. Кузнецов среди прочего – низкий процент успешных законодательных инициатив субъектов [11, с. 70].

Рассматривая особенности организации системы законодательства на уровне субъектов Российской Федерации, необходимо выделить определенные особенности. Например, в отличие от федерального уровня, региональным правом законодательной инициативы наделены прокуроры субъектов РФ (более того, сам перечень субъектов, наделенных правом региональной законодательной инициативы, является открытым, поскольку он может быть дополнен конституцией или уставом субъекта РФ).

Показательным примером является Закон Тверской области от 5 июня 2020 г. № 42-ЗО «О правовом просвещении граждан на территории Тверской области», подготовленный прокурором Тверской области. Прокурорами подготавливаются различные модельные правовые акты, которые весьма полезны в деятельности органов местного самоуправления.

17 июня 2024 г. подписан Закон Ульяновской области № 52-ЗО «О внесении изменений в Закон Ульяновской области „О порядке предоставления права пользования на территории Ульяновской области участками недр местного значения” и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ульяновской области», подготовленный Управлением Минюста России по Ульяновской области в целях обеспечения единства системы законодательства.

Весьма неоднозначное положение закреплено частью 6 статьи 20 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», согласно которому в соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность ее субъекта. В частности, возникает весьма закономерный вопрос: насколько указанное положение соотносится с принципом разграничения предметов ведения и полномочий? Высшее должностное лицо субъекта Федерации не наделено на федеральном уровне какими-либо полномочиями, в связи с чем не до конца понятно, зачем законодателем придан ему такой особый двойной статус. Однако можно предположить, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как раз призвано обеспечивать реализацию принципа единства публичной власти, а следовательно, и обеспечивать единство системы законодательства и соответствие законодательства субъекта Российской Федерации федеральному. Указанная логика в целом соотносится с его полномочиями, закрепленными статьей 25 указанного закона.

В случае издания высшим должностным лицом субъекта Федерации актов, противоречащих федеральным актам и законам субъекта Российской Федерации, законодательный орган субъекта вправе выразить ему недоверие. Аналогично полномочиям Президента Российской Федерации, представляется более корректным закреплять не право, а обязанность за законодательным органом субъекта для принятия таких решений, поскольку отсутствие обязанности реагировать на принятия противоречащих законодательству Российской Федерации актов само по себе создает предпосылки для проявления правового нигилизма.

Возвращаясь к юридико-техническим механизмам обеспечения единства системы законодательства Российской Федерации, следует отметить, что в некоторых субъектах Российской Федерации принятые акты, систематизирующие механизм нормативных правовых актов. В частности, такие акты утверждены в г. Москве, г. Севастополе, Республике Алтай, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Мордовии, Республике Саха (Якутии), Республике Северной Осетии – Алании, Республике Хакасии, Брянской, Вологодской, Кировской, Липецкой, Мурманской, Новгородской, Новосибирской, Самарской, Свердловской, Томской, Ярославской обла-

стях, Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе и Красноярском крае.

Одним из самых доктринально корректных является Кодекс о нормативных правовых актах Чукотского автономного округа. Придавая особый статус в системе нормативных правовых актов Чукотского автономного округа (Кодекс), законодателем Чукотского автономного округа четко разграничены система законодательства субъекта и система нормативных правовых актов, а внутренняя структура закона может рассматриваться как образец для подготовки актов иными субъектами Федерации, где соответствующие акты еще не утверждены.

Юридико-технические механизмы обеспечения единства системы законодательства на уровне субъектов Федерации раскрываются в структуре их актов. Как отмечает А. В. Попова, «в субъектах Российской Федерации сформировалась довольно четкая тенденция к гармонизации отечественного законодательства, проявляющаяся в универсализации структуры законов» [12, с. 59]. В частности, среди таких механизмов она предлагает принимать рамочные законы по предметам совместного ведения [12, с. 67].

Вместе с тем указанные механизмы являются далеко не единственными публично-правовыми механизмами, направленными на обеспечение единства системы законодательства Российской Федерации. В частности, к таким механизмам можно отнести наличие единого порядка проведения антикоррупционной экспертизы, единый порядок оспаривания нормативных правовых актов в суд и др. Однако указанные механизмы следует рассматривать не с точки зрения субъектов Федерации, а с точки зрения общего подхода к обеспечению единства системы законодательства.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что механизмы обеспечения единства системы законодательства Российской Федерации занимают важную роль в ее правовой системе. Они в первую очередь присущи федеральным государствам, которые осложнены особой системой управления государственной властью и направлены на обеспечение единого правового пространства, обеспечение единства системы публичной власти.

Обеспечение единства системы законодательства в современной России базируется на принципах суверенитета Федерации, единства системы государственной и судебной власти, наличия у субъектов Российской Федерации полномочий на собственное правовое регулирование. Основную роль в обеспечении единства системы законодательства и соответствия законодательства субъектов Российской Федерации федеральному законодательству осуществляют Президент Российской Федерации и суды.

Литература

1. Алексеев, С. С. Собрание сочинений: в 10 т. Т. 3. Проблемы теории права: курс лекций / С. С. Алексеев. – М.: Статут, 2010. – 781 с.
2. Краснов, Э. В. Единство права и закона как принцип правового государства / Э. В. Краснов // Государственная власть и местное самоуправление. 2021. № 4. – С. 9–12.
3. Семитко, А. П. Механизм правового регулирования С. С. Алексеева как реализация системного подхода / А. П. Семитко // Вестник Гуманитарного университета. 2019. № 4 (27). – С. 114–126.
4. Арзуманов, С. Г. Конституционно-правовые средства обеспечения соответствия законодательства субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.02 / С. Г. Арзуманов. – М., 2002. – 206 с.
5. Шелихова Т. Л. Приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством: конституционно-правовые ас-

пекты; диссертация ... кандидата юрид. наук: 12.00.02 / Т. Л. Шелихова. – Москва, 2009. – 218 с.

6. Женетль, С. З. Проблемы прокурорского надзора за соответствием правовых актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральному законодательству: диссертация ... кандидата юридических наук: 12.00.11 / С. З. Женетль. – М., 2002. – 212 с.

7. Карасев, М. Н. Институт совместного ведения РФ и субъектов Федерации: необходимы серьезные изменения / М. Н. Карасев // Журнал российского права. 2001. № 9. – С. 37–42.

8. Яценко, О. В. Правовая природа федерального вмешательства / О. В. Яценко // Вестник ТИУиЭ. 2022. № 1 (35). – С. 87–89.

9. Лебедев, В. А. Обеспечение единства системы отечественного законодательства в процессе правотворчества субъектов Российской Федерации / В. А. Лебедев. – М.: Проспект, 2020. – 200 с.

10. Малый, А. Ф. О тенденциях развития законодательства субъектов Российской Федерации / А. Ф. Малый // Право и государственность. 2024. № 1 (2). – С. 18–26.

11. Кузнецов, И. Н. Роль субъектов Российской Федерации в разграничении полномочий по предметам совместного ведения / И. Н. Кузнецов // Теоретическая и прикладная юриспруденция. 2024. № 2. – С. 62–72.

12. Мониторинг отдельных законодательных практик субъектов Федерации в части предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов / под ред. доктора юридических наук А. В. Поповой. – М.: Юрлитинформ, 2019. – 365 с.

*Поступила в редакцию 30 июля 2024 г.
Принята 24 августа 2024 г.*

UDC 342.24

DOI: 10.21779/2500-1930-2024-39-4-93–99

On the Issue of Public Legal Mechanisms for Ensuring the Unity of Legislation: the Level of the Subjects of the Russian Federation

V. A. Ragozin

*Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration;
Russia, 119571, Moscow, Vernadsky av., 82/1; 89771851899@mail.ru*

Abstract. The article is devoted to the consideration of individual mechanisms for ensuring compliance of the legislation of the subjects of the Russian Federation with the Constitution of the Russian Federation and federal legislation. The article considers legislation as a system, unity as a state when the inseparability of the elements of legislation from each other is ensured, organizing legal regulation in the most effective form. The author proposes to classify the mechanisms for ensuring the unity of the legislative system of the Russian Federation into institutional and legal-technical ones. Institutional mechanisms propose that officials and public authorities have certain competencies to ensure that the legislation of the subjects of the Russian Federation complies with federal legislation. The legal and technical mechanism is a system of measures that ensure the formation of a unified informational and legal space of the Russian Federation, accessibility of information for the citizens of the Russian Federation, a unified approach to the preparation and processing of legal information.

Keywords: federation, delimitation of jurisdictions, ensuring the unity of legislation, federal intervention.

*Received 30 July, 2024
Accepted 24 August, 2024*