

совершенствованию разграничения полномочий и механизма передачи государственных полномочий между уровнями публичной власти, что, в конечном счете, будет способствовать укреплению местного самоуправления в Российской Федерации.

А.В.ЛЕСИН

*аспирант кафедры
конституционного и муниципального права
ТюмГУ ИГиП
научный руководитель:*

Н.М. ДОБРЫНИН

*профессор кафедры
конституционного и муниципального права
ИГиП ТюмГУ,
доктор юридических наук*

ПОНЯТИЕ И ОСНОВНЫЕ ПРИЗНАКИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Цель настоящего исследования состоит в том, чтобы проанализировать и систематизировать имеющиеся в юридической литературе, законодательстве и официальных документах представления о сущности законодательства субъектов Российской Федерации.

Для достижения указанной цели автор рассматривает основные подходы к определению термина «законодательство субъекта Российской Федерации» и его основные признаки.

С целью определения понятия «законодательство субъекта Российской Федерации» стоит в первую очередь рассмотреть термин «законодательство».

Необходимо отметить, что данный термин используется практически в каждом нормативном правовом акте, принимаемом (издаваемом) как на федеральном уровне, так и на уровне любого субъекта Российской Федерации.

Однако сам термин «законодательство» неоднозначно понимается и в теории права, и в других научных дисциплинах, а отсутствие его единого нормативного закрепления создает трудности в правотворчестве, правоприменении и систематизации нормативно-правовых актов.

Так, учеными и практиками выделяются «широкий» и «узкий» подходы в определении термина «законодательство».

И в теории, и на практике в течение длительного периода функционирования командно-административной системы советское общество руководствовалось исключительно широким подходом к пониманию законодательства¹.

В широком смысле под законодательством, как правило, понимают совокупность всех существующих и действующих нормативных правовых актов (законов и подзаконных актов), а также договоров и соглашений нормативного характера². В узком смысле речь идет об упорядоченной совокупности законов иных нормативно правовых актов законодательной власти³.

Сторонники узкой трактовки понятия «законодательства» указывают на недопустимость расширительного толкования. Так, В.В. Гошуляк утверждает, что «Расширительная трактовка законодательства может приводить, как это уже было в истории нашего государства, к подмене закона подзаконными актами и может использоваться как легальное средство роли закона в жизни общества»⁴.

Как отмечают Пиголкин А.С. и Студеникина М.С. «Широкое понятие «законодательства» (как весь массив нормативных правовых актов) не является в принципе научно корректным и практически эффективным для правового государства, не должно быть положения, когда инструкция, приказ министерства или постановления государственного комитета действуют фактически на уровне закона, по существу подменяют его. Поэтому акты

¹ Алексеев С.С. Общая теория права. В 2-х т. М., 1982. Т-2. С. 215

² Полевина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства – М. 1979. – С. 3-5; Законодательство//Баглай М.В., Туманов В.А. Малая энциклопедия конституционного права. М.: Издательство БЕК, 1998. с.151; Авакьян С.А. законодательство//Конституционное право. Энциклопедический словарь/ Отв. Ред. С.А. Авакьян. М.: Издательство НОРМА (Издательская группа НОРМА-ИНФРА-М), 2000, С. 218.

³ См. например: Общая теория права/под ред. В.К. Кабаева. Н. Новгород, 1993 г. С. 313.

⁴ Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. – М.: «Янус». 2000. – С.9

центральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств) не следовало бы причислять к законодательству»¹.

Сторонники широкого подхода ссылаются на то, что термин «законодательство» в широком смысле используется в Конституции Российской Федерации от 12 декабря 1993 года² (часть 2 статьи 5, пункт «о» статьи 71, пункт «к» части 1 статьи 72)³, помимо этого, от широкого понимания законодательства авторитет и значение закона ничуть не уменьшается, так как его юридическая сила обеспечивается не терминологией, а четкими и ясными законодательными положениями⁴ (Например, верховенство закона по отношению к иным нормативным правовым актам).

По-мнению автора, в правотворческой деятельности необходимо реализовывать именно узкий подход к определению термина законодательства. Совершенно верно отметил Лившиц Р.З., что все зависит от того, для каких целей используется данное понятие. В процессе правотворчества и правоприменения оно может и должно применяться только в узком понимании, опирающемся на разную природу и юридическую силу законодательных и подзаконных актов. Для других целей (изучение права) этот термин может использоваться и в широком смысле при четком разделении законодательных и подзаконных актов⁵.

На сегодняшний день подавляющее большинство кодифицированных актов содержат «узкое» определение законодательства, то есть термин «законодательство» рассматривается как совокупность законов, а подзаконные нормативные акты (если они включены в круг источников права) закрепляются как самостоятельные источники наряду с законами.

Так, например, статья 2 Земельного кодекса Российской Федерации⁶ от 25.10.2001 № 136-ФЗ (в редакции ред. от 14.03.2009) устанавливает, что

¹ Российское законодательство: проблемы и перспективы. – М.: Издательство БЕК. 1995 г. – С.6

² Российская газета, № 237, 25.12.1993.

³ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М.: Статут. 1998. С. 27.

⁴ Казанцев М.Ф. Законодательная деятельность субъектов Российской Федерации: Проблемы становления и опыт проекта законодательного кодекса. – Екатеринбург. УрО РАН, 1998 – С.12

⁵ Лившиц Р.З. Теория права: учебник/Р.З. Лившиц. М.: «БЕК», 2001 г. – С. 112-113

⁶ Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147

земельное законодательство состоит из Земельного кодекса, федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации.

Аналогичный подход отражен в статье 5 Трудового кодекса Российской Федерации¹ от 30.12.2001 № 197-ФЗ (ред. от 30.12.2008), статье 1.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях² от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 09.02.2009), статье 3 Семейного кодекса российской Федерации³ от 29.12.1995 № 223-ФЗ (ред. от 30.06.2008).

В то же время статьи некоторых кодифицированных актов содержат широкое толкование термина «законодательство». Примером может послужить статья 2 Воздушного кодекса Российской Федерации⁴ от 19.03.1997 № 60-ФЗ (ред. от 30.12.2008), статья 3 Градостроительного кодекса Российской Федерации от 29.12.2004 № 190-ФЗ (ред. от 12.30.2008).

Необходимо особо отметить, что законодатель в последнее время склонен придерживаться узкого подхода к понятию «законодательства». Подтверждением чего может служить принятие Лесного кодекса Российской Федерации⁵ от 04.12.2006 № 200-ФЗ, статья 2 которого устанавливает, что лесное законодательство состоит из Лесного кодекса, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними законов субъектов Российской Федерации. При этом предыдущий Лесной кодекс Российской Федерации⁶ от 29.01.1997 № 22-ФЗ закреплял широкий подход и устанавливал, что лесное законодательство Российской Федерации состоит из Лесного кодекса, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

¹ Российская газета, № 256, 31.12.2001

² Российская газета, № 256, 31.12.2001

³ Российская газета, № 17, 27.01.1996

⁴ Российская газета, № 59-60, 26.03.1997

⁵ Российская газета, № 277, 08.12.2006

⁶ Российская газета, № 23, 04.02.1997

На уровне субъектов Российской Федерации применяется как узкая¹ трактовка «законодательства», так и широкая². Но в большей степени преобладает последняя. Следует отметить, что в большинстве Уставов, Конституций субъектов Российской Федерации понятие «законодательство» не применяется, а используется термин «система нормативных правовых и правовых актов».

Следовательно, для определения понятия «законодательство субъектов Российской Федерации» автор в большей степени склонен использовать узкий подход к термину «законодательство». Вместе с тем, нельзя не учитывать действующую систему нормативных актов субъектов Российской Федерации, которая в большинстве случаев использует широкий подход к указанному термину.

Таким образом, с учетом вышеизложенного, законодательство субъекта Российской Федерации можно определить как систему правовых актов (Конституций (уставов), законов и подзаконных актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации), регулирующих общественные отношения и имеющие юридическую силу на территории соответствующего субъекта Российской Федерации.

С целью определения сущности законодательства субъектов Российской Федерации необходимо рассмотреть его основополагающие признаки. Это в том числе позволит наиболее точно определить само понятие законодательства субъектов Российской Федерации.

В научной литературе выделяются следующие признаки законодательства субъектов Российской Федерации³:

1. Вхождение законодательства субъекта Российской Федерации составной частью в законодательство Российской Федерации.

¹ Статья 46 Устава Кировской области от 27.03.1996 № 12-ЗО

² Статья 11 Устава Новосибирской области от 18.04.2005 № 282-ОЗ, статья 36 Устава Костромской области от 07.07.1995 № 9, статья 14 Закона Курской области от 02.10.2001 № 67-ЗКО «Устав Курской области».

³ Муратшин Ф.Р. Законодательство субъекта Российской Федерации – реальность, требующая осмысления // Журнал российского права. 1999 г. № 9. С. 87; Миронов Л.В., Виноградов А.Ф. некоторые аспекты регионального законодательства// Журнал российского права. 2001 г. № 5. С. 66-67

Для рассмотрения данного признака необходимо определить структура законодательства Российской Федерации. В научной литературе существуют различные подходы к определению количества уровней законодательства Российской Федерации. Так, например, Цалиев А.М. указывает о существовании двухуровневой системы законодательства Российской Федерации¹: федеральное законодательство и законодательство Российской Федерации.

О дополнительном уровне законодательства Российской Федерации: нормативно-правовых актов органов местного самоуправления, указывает Г. Мальцев². Согласно статье 12 Конституции Российской Федерации местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следовательно, включение нормативно-правовые акты в систему федерального законодательства или законодательства субъектов Российской Федерации будет противоречить положениям Конституции.

Помимо этого, отдельные ученые³ выделяют дополнительный уровень в системе законодательства Российской Федерации - локальные нормативные правовые акты.

Вместе с тем все авторы придерживаются единой позиции о том, что законодательство субъектов российской Федерации является составной частью законодательства Российской Федерации.

Данная позиция также закреплена в ряде нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Так, согласно статье 3 Закона Тамбовской области от 23.06.2006 № 51-З «О правовых актах Тамбовской области»⁴ законодательство области является составной частью законодательства Российской Федерации. Аналогичные положения закреплены в статье 6 Закона Республики Северная Осетия-Алания от 18.03.2002 № 4-РЗ «О нормативных

¹ Цалиев А.М. Правовые аспекты субъектов РФ – важная составляющая законодательной базы Российской Федерации//Журнал российского права. 2001 г. № 6. С. 74.

² Мальцев Г. Правовые системы субъектов федерации//Государственная служба: Наука. Практика. Исторический опыт. 1999. № 4. Ст. 60

³ Синюков В.Н. Российская правовая система. Саратов. 1994 г. С. 355

⁴ Тамбовская жизнь, № 162-163 (23649-23650), 07.07.2006 г.

правовых актах республики Северная Осетия – Алания», статье 9.2. Закона Самарской области от 07.07.2000 № 28-ГД «О нормативных правовых актах Самарской области»¹, статье 1 Закона Брянской области от 03.11.1997 № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области»².

2. Относительная самостоятельность законодательства субъекта Российской Федерации.

Исходя из ст. 5 Конституции Российской Федерации следует, что субъект Российской Федерации имеет свое законодательство.

Вместе с тем, законодательство субъектов Российской Федерации должно отвечать следующим требованиям:

А. не должно противоречить Конституции РФ (статья 15 Конституции РФ);

Закрепленное в Конституции Российской Федерации положение о высшей юридической силе и прямом действии Конституции означает, что все конституционные нормы имеют верховенство над законами и подзаконными актами³.

Б. не должно противоречить федеральному законодательству.

Указанное требование применительно не ко всем случаям. Так, согласно части 4 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» при рассмотрении дел судам надлежит учитывать, что если подлежащий применению закон либо иной нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации противоречит федеральному закону, принятому по вопросам, находящимся в ведении Российской Федерации либо в совместном ведении Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, то, исходя из положений ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, суд должен принять решение в соответствии с федеральным законом.

¹ Волжская коммуна, № 111, 14.07.2000.

² Брянские известия, № 217, 18.11.97

³ абз. 1 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 31.10.1995 N 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия»// Российская газета, № 247, 28.12.1995

Если имеются противоречия между нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, принятым по вопросам, относящимся к ведению субъекта Российской Федерации, и федеральным законом, то в силу ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации подлежит применению нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

В. не должно противоречить международным договорам.

Согласно части 4 статьи 15 Конституции РФ если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

В соответствие со ст. 2 Федерального закона от 15.07.1995 № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»¹ (ред. от 01.12.2007) международный договор Российской Федерации означает международное соглашение, заключенное Российской Федерацией с иностранным государством (или государствами), с международной организацией либо с иным образованием, обладающим правом заключать международные договоры (далее - иное образование), в письменной форме и регулируемое международным правом, независимо от того, содержится такое соглашение в одном документе или в нескольких связанных между собой документах, а также независимо от его конкретного наименования.

Обязательность положений международного договора возникает для Российской Федерации только после ее согласия. Согласие Российской Федерации может выражаться путем:

- подписания договора;
- обмена документами, образующими договор;
- ратификации договора;
- утверждения договора;
- принятия договора;
- присоединения к договору;

¹ Российская газета, № 140, 21.07.1995.

- применения любого другого способа выражения согласия, о котором условились договаривающиеся стороны.

Решения о согласии на обязательность для Российской Федерации международных договоров принимаются органами государственной власти Российской Федерации или уполномоченными организациями в соответствии с их компетенцией, установленной Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, иными актами законодательства Российской Федерации (статья 6 Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации»).

Г. недопустимость нарушения принципа самостоятельности местного самоуправления.

В соответствие со ст. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ местное самоуправление в Российской Федерации - форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, - законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Согласно ст. 12 Конституции РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Следовательно, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации не вправе препятствовать или каким-либо иным образом ограничивать право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения.

Таким образом, органы государственной власти вправе самостоятельно в установленном порядке и в рамках полномочий принимать нормативно-

¹ Российская газета, № 202, 08.10.2003.

правовые акты, определять их содержание. Вместе с тем, указанные правовые акты не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и международным договорам.

3. Системность законодательства субъекта российской Федерации.

В отражении данного признака особое значение имеет зависимость системы законодательства от федеративного характера государства. Единая система законодательства объединяет подсистемы двух уровней: федерации и ее субъектов. И если федеральное законодательство составляет единую подсистему, то в отличие от нее каждый субъект федерации формирует свою собственную подсистему законодательства, отличающуюся от аналогичных подсистем других субъектов федерации¹.

По мнению Полениной С.В., законодательство как система обладает горизонтальной (отраслевой) и вертикальной (иерархической) структурами².

В структуре законодательства субъекта РФ различные виды и формы нормативных правовых актов занимают строго определенное место и имеют различную юридическую силу, то есть между ними существует связь иерархического типа³: Конституция (устав) субъекта РФ, законы субъекта РФ, постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ и указы (постановления) высшего должностного лица субъекта РФ и т.д.

Горизонтальные связи и соотношения устанавливаются между нормативными правовыми актами, образующими отдельные подотрасли и институты системы этих нормативных правовых актов.

Как отмечает Потапов М.Г., в большинстве субъектов Российской Федерации собственное законодательство уже сформировано, и если есть

¹ Якушев В.С. Гражданское законодательство и законодательство субъектов федерации//Российский юридический журнал. - № 1. – 2001. – с. 39

² Поленина С.В. Система советского законодательства// Сов. Государство и право. 1975.- № 11. С. 20

³ Дудко И.Г. С. 40-43

множество правовых актов, то они должны образовывать систему, чтобы не противоречить друг другу и иметь между собой устойчивые связи¹.

Также, законодательство субъектов Российской Федерации можно признать системой, поскольку оно соответствует основным положениям теории системы, обладает свойством целостности, имеет четкие границы и находится в тесном контакте с другими системами (федеральное законодательство и нормативные правовые акты местного самоуправления)². Под четкими границами понимается структурная обособленность законодательства субъектов Российской Федерации: во-первых, в зависимости от предметов ведения и уровня органов государственной власти, во-вторых, от территории действия нормативных правовых актов соответствующего субъекта. Под тесными контактами следует понимать все множество системных связей, складывающихся в системе законодательства Российской Федерации.

Таким образом, по результатам исследования автором сформулировано определение законодательства субъектов Российской Федерации, которое можно определить как систему правовых актов (Конституций (уставов), законов и подзаконных актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации), регулирующих общественные отношения и имеющие юридическую силу на территории соответствующего субъекта российской Федерации. К основным признакам понятия «законодательство субъекта Российской Федерации» автор относит как вхождение законодательства субъекта Российской Федерации составной частью в законодательство Российской Федерации, относительную самостоятельность и системность законодательства субъекта российской Федерации.

¹ Потапов М.Г. Система норм права и система нормативных правовых актов субъектов Федерации // Журнал российского права. – 2001. - № 12. – С. 64.

² Муратшин Ф.Р. Принципы формирования системы законодательства субъекта Российской Федерации. С.83