

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ИМЕНИ
Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра теории государства и права

**Место системы регионального законодательства в правовой системе
Российской Федерации**

АВТОРЕФЕРАТ МАГИСТЕРСКОЙ РАБОТЫ

студентки 3 курса 364 группы
направления подготовки 40.04.01 «Юриспруденция»
юридического факультета
Онищенко Валентины Николаевны

Научный руководитель
доцент, канд. филос. наук, доцент

подпись дата

С.В. Стрыгина

Зав. кафедрой
теории государства и права,
канд. юрид. наук, доцент

подпись дата

Н.В. Тюменева

Саратов - 2022

Введение. Понимание юридической природы правового положения субъектов РФ не представляется возможным без изучения законодательной базы, в частности, вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также исключительного ведения последних. В региональном законодательстве много внимания уделено актуальным проблемам, возникающим в процессе применения права в субъектах Федерации. Именно они становятся приоритетными в законодательстве данного уровня. Конституция РФ не запрещает субъектам РФ иметь собственную законодательную базу, при этом четко не определяет исключительные полномочия субъектов РФ. Это порождает как принятие законодательных актов, нарушающих права и свободы человека и гражданина, так и принятие весьма удачных нормативных правовых актов.

В связи с чем актуальным является вопрос определения исключительной компетенции субъектов федерации, повышения уровня качества принимаемых нормативных правовых актов, поскольку это главный показатель деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов. Положения законов субъектов РФ довольно часто полностью дублируют федеральные нормы, что неоправданно увеличивают законодательную базу, а правовые акты, принятые субъектами РФ самостоятельно, содержат большое количество пробелов, что негативно отражается на функционировании всего государственного механизма. Процесс формирования системы законодательства субъектов Федерации и ошибки, возникающие при принятии законов и их реализации, требуют научного осмысления вопросов системы и структуры нормативных правовых актов субъектов РФ, изучения вопроса разграничения полномочий между органами государственной власти регионов и федеральными органами власти, выработки рекомендаций по обеспечению соответствия принимаемых ими актов российской Конституции и федеральным законам. Важным направлением является выявление коллизий в региональном законодательстве.

Научная новизна исследования обусловлена сформулированными выше целью и задачами и состоит в том, что оно является комплексной научно-теоретической разработкой проблем регионального законодательства субъектов Российской Федерации, специфических особенностей их отдельных нормативных правовых актов. Региональное законодательство исследовано с позиции соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и с проблемой качества региональных законов в целом. Изучение данного явления с позиции преодоления коллизий с помощью создания специального закона ранее не осуществлялось, хотя имеет, безусловно, определяющее значение для обеспечения эффективности правового регулирования общественных отношений.

При этом по-новому определены некоторые понятия в исследуемой сфере, выявлена специфика реализации основных принципов правотворчества в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, выявлена специфика правовых актов органов исполнительной власти субъектов РФ. Разработаны меры по повышению качества региональных законов с помощью принятия нового закона.

В качестве теоретической основы исследования были использованы научные труды ученых: С. А. Авакьяна, С. В. Бошно, В. Р. Давтян, Т. А. Золотухиной, И. А. Митусовой, Н. А. Михалевой, В. С. Нерсисянца, А. С. Пиголкина, В. С. Сосенкова, И. А. Стародубцевой, М. Ю. Тихомирова, О. И. Цыбулевской и других.

Нормативную и эмпирическую базу данного исследования составили: Конституция Российской Федерации, Федеральные конституционные законы, Федеральные законы, постановления и распоряжения федеральных органов власти, уставы и конституции субъектов РФ, законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ, практика высших судов.

Целью исследования является комплексное изучение системы регионального законодательства в правовой системе России, выявление

проблем теории и практики законодательного процесса в субъектах РФ для выработки рекомендаций по повышению качества и эффективности правового ре. Поставленная цель обуславливает необходимость решения следующих задач:

- изучить понятие, систему и структуру регионального законодательства, признаки и принципы регионального правотворчества;
- проанализировать соотношение и содержание нормативных правовых актов органов власти субъектов РФ, уставов и конституций субъектов РФ;
- выявить соотношение понятий «предмет ведения», «компетенция», «полномочия»;
- изучить вопрос исключительных полномочий субъектов РФ;
- проанализировать пробелы и коллизии в системе законодательства регионального уровня, причины их возникновения и предложить возможные пути их решения;
- выработать рекомендации по внесению изменений в законодательство РФ по регулированию вопроса исключительной компетенции субъектов РФ.

Основные положения, выносимые на защиту:

1. Региональное законодательство имеет вертикальную и горизонтальную структуру. Вертикальная структура представлена конституциями (уставами), законами и подзаконными актами, договорами и соглашениями. Основными частями горизонтальной структуры законодательства субъектов РФ являются отрасли, подотрасли и институты.

2. К общим принципам регионального правотворчества относятся принципы: демократизма, профессионализма, научности, законности, гласности, системности, оперативности, справедливости, связи с практикой, принцип логической сбалансированности норм права, принцип обеспечения действенности норм права.

3. Обосновывается необходимость создания федерального закона о нормативно-правовых актах субъектов РФ с целью приведения законодательства субъектов РФ к единообразию, где определить разницу

между нормативными актами органов субъектов РФ, установить порядок их принятия на уровне субъектов РФ с участием рабочих групп.

4. Поддерживается предложение о создании на федеральном уровне нормативно-правового акта, регулирующего исключительные полномочия субъектов РФ с целью исключить возникновение коллизий между законодательством РФ и законодательством субъектов РФ.

Методологическую базу исследования образуют всеобщий диалектический метод познания, а также формально-логический, сравнительно-правовой, специально-юридический.

Структура работы. Работа состоит из введения, двух глав, состоящих из двух параграфов каждая, заключения и списка использованной литературы.

Основное содержание работы. В первой главе работы рассматриваются конституционные основы системы регионального законодательства – а именно, анализ термина, понятие, система и структура регионального законодательства, а также принципы регионального правотворчества. Отмечается, что региональное законодательство, являясь частью законодательства Российской Федерации, представляет собой относительно самостоятельную систему нормативных правовых актов (законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ), принятых их законодательными и исполнительными органами. Рассматривая структуру законодательства субъектов РФ в 1 главе работы нами выделены горизонтальная – максимально схожая по отраслям с федеральной, с поправкой на разграничение полномочий с федеральными органами власти, и вертикальная структура – включающая в себя конституции и уставы субъектов РФ, их законы, подзаконные нормативные акты (к которым, как правило, относят: постановления законодательного (представительного) органа государственной власти, указы (постановления) высшего должностного лица (губернатора, президента); постановления высшего исполнительного органа (правительства, кабинета министров, администрации); постановления, приказы отраслевых и территориальных органов исполнительной власти

(министерств, департаментов, комитетов), договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Вышеизложенный перечень подзаконных актов позволяет сделать вывод об отсутствии четкой иерархической структуры, но тем не менее отметить, что подзаконные акты находятся в соподчинении. Нормативные акты законодательных органов и высшего должностного лица субъекта РФ не должны иметь пересечений в регулировании одних и тех же сфер общественных отношений, и тем более, одних и тех же вопросов.

Если говорить о горизонтальной (отраслевой) иерархии законодательства субъектов, то она в значительной мере дублирует федеральную по отраслям права, с учетом разграничения предметов ведения. Например, принятие собственных законов, которые полностью или почти полностью дублируют нормы федерального закона, но также и принятия собственных социальных кодексов, градостроительных законов, принимаемых с учетом специфики конкретного региона, законов о тишине, которые имеются во многих субъектах. Таким образом, следует сделать вывод о наличии признака системности в региональном законодательстве, и на основании этого выдвинуть предположение о возможности субъекта РФ полноправно выбирать способы правового закрепления результатов своего законотворчества.

Также в первой главе работы рассматривается понятие регионального правотворчества - процесса по созданию нормативных правовых актов субъектов, которое осуществляется в рамках и на основе принципов права. Региональное законодательство тесно связано с региональным правотворчеством, которое представляет собой деятельность компетентных органов субъекта РФ по изданию нормативных правовых актов в пределах их полномочий. Региональное правотворчество осуществляется в рамках, установленных основным законом полномочий, строго определенным кругом субъектов с учетом специфики субъекта РФ, итоговые правотворческие акты распространяется по территориальному принципу и по кругу лиц.

В работе подробно рассмотрены содержание выделяемых общих признаков и принципов регионального правотворчества. По рассмотрении сделаны следующие выводы:

1. Все принципы правотворчества сосуществуют и применяются во взаимосвязи.

2. Многообразие принципов правотворчества продиктовано сложностью его состава и богатством основополагающих идей, которые реализуются в правовом государстве и гражданском обществе.

3. законодательному закреплению следует подвергнуть не все имеющиеся в юридической литературе признаки и принципы правотворчества, а лишь основные принципы, которые называют большинство ученых: демократизм, законность, гуманизм, принцип научного характера, профессионализм, тщательность (скрупулезность) подготовки проектов, технического совершенства принимаемых актов.

Во второй главе анализируются особенности основных законов субъектов РФ – конституций и уставов. Согласно ч. 2 ст. 5 Конституции РФ субъекты Российской Федерации имеют свою конституцию (устав) и законодательство, которые занимают особое место в нормативно-правовой системе субъекта РФ и в силу положений Конституции РФ обладают высшей юридической силой в отношении всех остальных нормативных правовых актов субъекта РФ.

По аналогии с федеральной Конституцией были выделены и проанализированы юридические свойства конституций и уставов субъектов РФ. Конституции (уставы) субъектов РФ не следует полностью приравнивать к законам субъектов РФ, с учетом положения ст. 15 Конституции РФ, устанавливающей, что законы и иные правовые акты, принимаемые в РФ, не должны противоречить Конституции. Это означает, что региональные конституции (уставы) являются составной частью понятия «законы и иные правовые акты». Они обладают особой природой, именно по отношению к

иным нормативно-правовым актам, принятым субъектом РФ, но не по отношению к Конституции РФ.

Отсутствие в Конституции РФ сформулированных исключительных полномочий субъектов РФ свидетельствует о централизации власти, а также о том, что субъекты РФ ограничены как в вопросах совместного ведения, так и в вопросах их исключительных полномочий. Было целесообразно закрепить в Основном законе четкий перечень предметов ведения субъектов РФ, что позволило бы им принимать нормативные акты с учетом характеристик региона. Тем более, нормы Конституции РФ располагают к тому, чтобы предмет ведения, находящийся вне пределов ведения РФ, вне границ совместного ведения РФ и ее субъектов, регулировался субъектами самостоятельно, в том числе посредством принятия нормативных актов.

Самостоятельное правовое регулирование субъектами РФ различных сфер жизни общества выявляет коллизии (недостатки правотворчества), которые бывают субъективными и объективными. В зависимости от предметов ведения коллизии между федеральным законодательством и нормативными актами субъектов Российской Федерации могут возникать:

- 1) по предметам ведения Российской Федерации (в рамках ст.71 Конституции РФ);
- 2) по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст.72 Конституции РФ);
- 3) по предметам исключительного ведения субъектов (ст. 73 Конституции РФ). Таковые выявляются Конституционным судом РФ, Прокуратурой, Министерством юстиции и другими органами в результате, в том числе, правового мониторинга.

В работе приводятся примеры таких коллизий. Они возникают между двумя уровнями системы законодательства РФ, но не имеют универсального способа разрешения. Одними из способов следовало бы сделать: оперативное реагирование соответствующих органов по устранению таких противоречий,

участие представителей научного сообщества в устранении коллизий, создание модельных законов.

Заключение. В рамках выпускной квалификационной работы были рассмотрены понятие, система и структура регионального законодательства. Региональное законодательство, являясь частью законодательства Российской Федерации, представляет собой относительно самостоятельную систему нормативных правовых актов (законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ), принятых их законодательными и исполнительными органами. Говоря о структуре законодательства субъектов РФ следует выделить горизонтальную – максимально схожую по отраслям с федеральной, с поправкой на разграничение полномочий с федеральными органами власти, и вертикальную структуру – включающую в себя конституции и уставы субъектов РФ, их законы, подзаконные нормативные акты, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

В процессе исследования нами выявлены юридические свойства основных законов субъектов РФ, сравнены понятия устава и конституций, взятые в одноименных нормативных правовых актах субъектов РФ, и на основе изложенного, сделаны выводы о том, что конституции максимально дублируют нормы Основного закона, тогда как уставы содержат меньшее количество норм о правах человека и гражданина и в целом менее содержательны.

Также следует отметить, что федеральным законодателем допущено некоторое неравенство в правах субъектов: уставы принимаются только законодательным органом, а конституции (в республиках) могут приниматься иным путем, например, на референдуме или специально созданным органом. Автор делает следующий вывод о соотношении конституций и уставов субъектов РФ: при существующих различиях в порядке принятия конституций республик и уставов субъектов РФ (в предмете регулирования, юридической силе, способах охраны) конституции и уставы имеют одинаковое значение среди законов субъектов, о чем также говорит их перечисление в научной

литературе в скобках или через косую черту (конституции/уставы). Среди законов субъекта РФ автор выделил: законы с изменениями и дополнениями конституции (устава), законы, принимаемые по прямому предписанию конституции (устава), обычные законы (кодексы).

Также в работе мы проанализировали правовые акты исполнительных органов, и делаем вывод: такие акты, как правило, не устанавливают права и обязанности тех или иных субъектов общественных отношений, а устанавливают порядок их реализации и исполнения. При этом не имеет особого значения, какое именно наименование они имеют: постановление или распоряжение, постановления и распоряжения исполнительного органа субъекта РФ (правительства, администрации), приказы министерств субъекта РФ (предполагается как внутриорганизационный акт). В самих актах исполнительных органов власти различных субъектов РФ не имеется четкого разграничения рассмотренных подзаконных актов, а некоторые регионы исключают из перечня своих подзаконных актов распоряжения, вероятно, ввиду неопределенности различий между постановлениями и распоряжениями. Считаем такой подход достаточно целесообразным.

В работе были рассмотрены такие соотношения таких правовых категории, как «компетенция», «предмет ведения», «полномочия». При этом предмет ведения является более обширной категорией относительно понятий «компетенция» и «полномочия» и включает их в себя. Полномочия, представляя собой права и обязанности конкретного органа, входят в понятие «компетенция» и являются его частью. Иными словами, «предмет ведения», «компетенция», «полномочия» - это конституционно зафиксированные сферы общественных отношений, в которых соответствующие органы государственной власти Российской Федерации и (или) субъектов Российской Федерации компетентны принимать властные решения.

В результате исследования выявлено, что в существующей двухуровневой системе законодательства на территории РФ нередко возникают разночтения, разногласия, выявляется наличие конкурирующих и

конфликтующих норм и институтов в процессе реализации действующих в обеих системах норм законодательства, в результате чего возникают коллизии.

Конкурирующие нормы регионального законодательства и законодательства субъектов РФ часто выявляются в результате правового мониторинга различными органами: Прокуратурой РФ, министерством юстиции и его подразделениями в регионах, Следственным комитетом РФ, а также Конституционным Судом РФ.

В вопросах возникновения коллизий особо важное значение имеют отношения между Российской Федерацией и ее субъектами, между субъектами Федерации и внутри субъектов, которые могут иметь преимущественно политический, экономический и социальный характер. Внутренняя согласованность систем федерального и регионального законодательства является залогом стабильности правовой ситуации и устойчивости всего федеративного устройства нашей страны, поэтому так важно принятие изменений в действующее законодательство, минимизирующее возникновение коллизий между федеральным и региональным правовым регулированием.