

УДК 342.41

ВОЗДЕЙСТВИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Т. Д. Зражевская,

С. А. Савченко

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 30 марта 2011 г.

Аннотация: в статье раскрываются основные тенденции влияния конституционного законодательства на развитие современной правовой системы России, которая составляет сложнейший комплекс элементов, структур, норм, правосознания, традиций. Основой правовой системы выступает конституционное закрепление таких целей, как глобализация и формирование гармоничного соотношения международного, федерального и регионального законодательства. Это требует совершенствования конституционного процесса, а также достижения единства правотворческой и правоприменительной деятельности.

Ключевые слова: правовая система России, соотношение международного, федерального и регионального законодательства, конституционный процесс, законодательный процесс, коллизии правовой системы, юридическая экспертиза.

Abstract: the article reveals main tendencies of constitutional legislation impact on development of contemporary Russian legal system which is a complex of elements, legal norms, structures, legal sense and traditions. Constitutional establishment of such goals as globalization and balanced correlation of international, federal and regional law is the foundation of legal system. Harmonization requires an improvement of constitutional process and achievement of law making and law enforcement unity.

Key words: russian legal system, correlation of international, federal and regional law, constitutional process, legislative process, collisions of legal system, legal expert assessment.

Современная правовая система России – сложнейший комплекс элементов, структур, норм, правосознания, традиций, образов национально-исторической, технико-юридической, социально-психологической природы. В теории она рассматривается с различных позиций: формально-юридических, социально-экономических, управленческих, национально-географических¹.

Оценка влияния конституционного законодательства, которое юридически опосредует все проводимые реформы в переходный период в России, выявила следующие его особенности: 1) создание условий для формирования нового конституционного – государственного и общественного

¹ См.: Синюков В. Н. Российская правовая система : введение в общую теорию. 2-е изд., доп. М., 2010. С. 9, 54.

строю; 2) определение условий формирования новой системы экономических отношений; 3) закрепление новых принципов организации и функционирования государственной и общественно-политической жизни; 4) расширение регулирования основных прав и свобод граждан; 5) открытость и развернутость определения конституционных ограничений; 6) осуществление регулирования нормами прямого действия; 7) признание приоритета норм международного права².

Результатом воздействия конституционного законодательства на реальные общественные отношения является формирование правовой системы России – совокупности согласованных, взаимосвязанных и взаимодействующих правовых средств, институтов, учреждений, существующих и функционирующих в государстве, с помощью которых государственная власть оказывает руководящее, организующее и регулятивное воздействие на общественные отношения, поведение людей. Правовую систему можно рассматривать как совокупность трех элементов: нормативного (норм права, правовых принципов и институтов), организационного (правовых учреждений) и идеологического (правовых идей, взглядов, традиций, правовой культуры). При этом система права выступает одним из слагаемых правовой системы. Понятие правовой системы в этом значении шире понятия права в объективном смысле, они соотносятся как часть и целое³.

В теории права существует разнообразие понятий правовой системы⁴. По словам Н. И. Матузова, «помимо права как стержневого элемента правовая система включает в себя множество других слагаемых: правосотворчество, правосудие, юридическую практику, нормативные, правоприменительные и правотолкующие акты, правоотношения, субъективные права и обязанности, правовые учреждения (суды, прокуратура, адвокатура), законность, ответственность, механизмы правового регулирования, правосознание и др. Исчерпывающий их перечень дать затруднительно, поскольку правовая система – сложное, многослойное, разноуровневое, иерархическое и динамическое образование, в структуре которого есть свои системы. ...Российская правовая система переживает трудный период своего становления и развития...»⁵.

Перед отечественной правовой системой появились новые цели, обусловленные изменением многих ценностных параметров ее функционирования в общественной жизни. В условиях проводимой в обществе правовой реформы значение правовой системы возрастает. Это связано

² См.: Общая теория государства и права : академический курс : в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. 3-е изд. М., 2007. С. 286–287, 297–304.

³ См.: Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд. М., 2001. С. 671.

⁴ Подробнее об этом см.: Карташов В. Н. Теория правовой системы общества : в 2 т. Ярославль, 2005. Т. 1. С. 44–64 ; Маркова-Мурашова С. А. Правовая система России : (феноменологический и типологический анализ). СПб., 2006. С. 7–104.

⁵ Матузов Н. И. Актуальные проблемы теории права. Саратов, 2003. С. 94–95, 105.

с процессами обеспечения прав и свобод человека и гражданина, бурно развивающейся правотворческой деятельностью государства, активно происходящими процессами взаимодействия международного и национального права в условиях интеграции и глобализации, формированием и развитием институтов гражданского общества правового государства⁶.

Возникли новые тенденции воздействия конституционного законодательства в процессе формирования правовой системы.

Первая тенденция – в контексте ст. 15 Конституции РФ 1993 г. возникла необходимость разработки определенных *концептуальных положений*, в которых определяются основные принципы и процессуальные механизмы формирования гармоничного соотношения международного, федерального и регионального законодательства. Тем самым *глобализация и гармонизация правовой системы* становятся ее конституционной основой.

Основой правовой системы выступает целостное единство правовых актов и норм национального права, разделенных на основе внутреннего согласования на части (правовые институты и отрасли права), которые связаны между собой иерархическими и координационными отношениями и имеют своим центром правовые принципы, в концентрированной форме выражающие сущность, цель, основные задачи и функции права⁷.

Глобализация – это соединение основных региональных, локальных, национальных проблем в единое целое, слияние отдельных хозяйственных структур мира в единое техногенное пространство, реорганизация и установление общности политических структур, правовых форм, культуры, науки, сближение национальных традиций, обычаев, менталитета отдельных народов, наций, постепенная унификация всех сторон жизни людей.

Процесс глобализации – это универсализация позитивного мирового опыта во всех основных отраслях общественной жизни: экономике, государственно-правовых отношениях, культуре, этике, в повышении темпов становления гуманной, справедливой и высоко развитой мировой цивилизации.

Все страны и регионы мира, вовлекаясь в общепланетарный процесс экономического и политического развития, получают доступ к новым технологиям, приобретают управленческий опыт и технологические знания, активно используют опыт правового регулирования в развитых странах, законодательства и юридической, в том числе судебной, практики. Глобализация призвана также повысить уровень экономического благосостояния людей, обеспечить всестороннее интеллектуальное, культурное и бытовое их развитие. Не менее важна ее роль в борьбе с терроризмом, преступностью, коррупцией и мафиозными структурами.

В новую глобальную систему включаются, во-первых, международное право, т.е. нормы, регулирующие отношения между государствами и по-

⁶ См.: Байниязова З. С. Актуальные вопросы развития российской правовой системы на современном этапе / Ленингр. юрид. журнал. 2010. № 1(19). С. 59.

⁷ См.: Тихомиров Л. В., Тихомиров М. Ю. Юридическая энциклопедия. 5-е изд. С. 671.

рядок функционирования международных организаций, причем объем его регулирования значительно расширяется за счет новых сфер. Это и финансовые вопросы в мире, и проблемы экологии и рационального использования природных богатств, и обеспечение, защита, в том числе судебная, прав и свобод личности, и борьба с международным терроризмом и организованной преступностью. Во-вторых, в нее включаются и национальные системы права, в которых экономическая и социально-гуманитарная компоненты неуклонно возрастают. В эту же систему включаются совершенно новые институты, отрасли, регулирующие международные экономические отношения⁸.

Процессы, именуемые глобализацией, заметно отражаются на всех областях жизнедеятельности человека. Под их воздействие попадают не только экономика, социальная сфера, но и другие области, традиционно взаимодействующие по мере развития техники, технологий, информации и информатизации, трудовой миграции, формирования транснациональных производственно-сбытовых корпораций.

«Глобализация, – справедливо замечает С. А. Авакьян, – предполагая единство в организации экономических отношений..., не приводит, да и вряд ли сможет привести к тождеству государственной и общественно-политической организации в тех или иных странах»⁹.

Глобализация как исторический процесс развивается в межгосударственной, транснациональной форме. Государства не являются носителями глобализации; государства вне их взаимодействия единых механизмов регуляции не создают – только их объединения, международные организации, правительственные коалиции. Государства могут создавать условия, стимулировать участие в межгосударственных глобальных процессах, а могут, наоборот, созданием барьеров воспрепятствовать перемещению товаров и капиталов, разворачиванию на собственных территориях производств, гарантирующих преимущества в виде минимизации издержек их производителям. Кроме того, государства в состоянии, в силу разных причин, избрать путь «самоизоляции от других стран» идти «вразрез с глобализационными процессами, тормозя и деформируя их»¹⁰.

Категория «гармонизация законодательства» обладает фундаментальным характером не только для общей теории права и государства, но и для отраслевых направлений юриспруденции¹¹. Гармонизация призывает все без исключения отрасли российского законодательства. Од-

⁸ См.: Глобализация и развитие законодательства : очерки / отв. ред. Ю. А. Тихомиров, А. С. Пиголкин. М., 2004. С. 11, 13, 39–40.

⁹ Авакьян С. А. Глобализация и общие конституционные ценности и национальное регулирование // Авакьян С. А. Размышления конституционалиста : избранные статьи. М., 2010. С. 289.

¹⁰ Кузнецов В. И. Что такое глобализация? // Мировая экономика и международные отношения. 1998. № 2. С. 13.

¹¹ См., например: Щадрина Е. Г. Взаимосвязь российского уголовного, уголовно-исполнительного и уголовно-процессуального права : проблемы рассогласования и согласования : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Самара, 2003.

ним из элементов гармонизации российского законодательства и международного права является закрепление в международном праве прав и свобод человека, гарантий их защиты, а также других институтов, более характерных для национального права. Нельзя обойти вниманием и встречный процесс-интернационализацию российского законодательства, что связано с включением во внутригосударственную систему правовых источников общепризнанных норм и принципов международного права¹².

Гармонизация законодательства как одно из новых, перспективных направлений совершенствования элементной структуры правовой системы вызывает потребность использования новаторских правотворческих и правоприменительных средств и методов. Одним из таковых, по мнению Е. В. Шестаковой, выступает *модельное законодательство*¹³.

Гармонизация законодательства – особый тип взаимодействия законов, сложное, системное явление, пронизывающее все процессы совершенствования, унификации, социализации структурных элементов правовой системы. В государственном контексте гармонизация позволяет согласовывать различные по динамике и направленности, а порой и встречные интересы групп населения, хозяйствующих субъектов, территориальных единиц и образований¹⁴. «Именно интересы «оживляют» и «одухотворяют» правовые процессы и нормы – подчеркивают Т. Я. Хабриева и Ю. А. Тихомиров, – и их гармонизация в контексте обеспечения национальных интересов весьма актуальна»¹⁵.

Вторая тенденция воздействия конституционного законодательства на правовую систему – повышение роли конституционного процесса, прежде всего законодательного, для выработки единства правовой системы.

Конституционный процесс играет особую роль в формировании единства системы права, вырабатывая процедурные механизмы и правила для решения этой задачи. К их числу относятся: а) процедуры согласования федерального и регионального законодательства; б) процедуры устранения законотворческих ошибок.

Российское государство характеризуется активной правотворческой, в особенности законотворческой, деятельностью, как на федеральном, так и на региональном уровне. Иногда это приводит к несоответствию регионального законодательства федеральному. Конституция РФ в ст. 71 и 72 определила основы нормотворческой деятельности Российской Федера-

¹² См.: Баранов В. М., Пшеничников М. А. Гармонизация законодательства как общеправовой феномен // Журнал рос. права. 2009. № 6. С. 45.

¹³ См. подробнее: Шестакова Е. В. Модельное законодательство : теоретико-правовые аспекты и практика применения : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006.

¹⁴ См.: Баранов В. М., Пшеничников М. А. Гармонизация законодательства как общеправовой феномен. С. 46.

¹⁵ Хабриева Т. Я., Тихомиров Ю. А. Право и интересы // Журнал рос. права. 2005. № 12. С. 17.

ции и ее субъектов. Это базовые нормы, из которых следует исходить органам государственной власти в процессе правотворческой деятельности. Оптимальное соотношение федерального и регионального законодательства является одним из обязательных условий совершенствования российской правовой системы, тогда как несоответствия между ними приводят к правовому дисбалансу, снижают эффективность правовой системы и приводят к ее противоречивому характеру. Противоречия в правовой системе ведут к деформации и дискредитации идеи права и законности¹⁶. Поэтому содержание региональных нормативно-правовых актов не должно противоречить федеральному законодательству, законодательство должно выступать единой, внутренне согласованной системой правовых актов¹⁷.

На необходимость обеспечения согласования федерального и регионального законодательства указывается в ч. 2 ст. 3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), где закреплено требование в течение трех месяцев после принятия федерального закона привести с ним в соответствие законодательство субъектов Российской Федерации.

Результаты мониторинга правового регулирования законодательного процесса и процедур участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе позволяют выявить наличие ряда системных недостатков:

- большое количество подзаконных нормативных актов в области законодательного процесса, которое создает необходимость принятия базовых федеральных законов, устанавливающих правовые основы федерального законодательного процесса, содержащих структуру нормативных правовых актов Российской Федерации, процедуру принятия федеральных законов, нормативно установленные сроки реализации законодательной инициативы и другие процедуры;

- недостаточно объемное и системное правовое регулирование механизма учета мнения субъектов Российской Федерации при рассмотрении проектов федеральных законов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, сроков реализации данной процедуры;

- нормативная неурегулированность законодательной процедуры рассмотрения и принятия консолидированных законодательных инициатив;

- некачественное правовое регулирование мониторинга законодательства, нормативных показателей и критериев эффективности законов;

¹⁶ См.: Лукашева Е. А. Совершенствование деятельности государства – необходимое условие обеспечения прав человека // Государство и право. 2005. № 5. С. 64.

¹⁷ См.: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой, Ю. А. Тихомирова, Ю. П. Орловского. М., 2004. С. 63.

- излишне детальное регулирование на уровне Российской Федерации принятия законов субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- необходимость изменения установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ сроков приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с принятыми федеральными законами по предметам совместного ведения¹⁸.

Данные системные недостатки могут устраняться посредством совершенствования основ федерального законодательного процесса путем принятия федеральных законов, регулирующих основные принципы и этапы правотворчества: «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации»; «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов»; «О нормативных правовых актах в Российской Федерации».

Неясна правовая природа развития российского законодательства при реализации приоритетных национальных проектов. Послания Президента РФ Федеральному Собранию получили институционализацию через Совет при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике, но до сих пор четко не закреплены на уровне федеральных законов, даже несмотря на то, что их (проектов) реализация требует затрат федерального бюджета, а порой входит в противоречие с федеральным законодательством¹⁹.

С этим связана другая, не менее важная проблема – формирование качественного законодательства. Качество законодательства влияет на качество правовой системы. Само «качество» принимаемых законов и законодательства в целом напрямую зависит от того, насколько четко отлажен механизм подготовки и рассмотрения законопроектов, издания законов. В Указе Президента РФ от 3 июня 1996 г. «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации» определены основы взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти в области принятия законов, которые и определяют те правила, какими необходимо руководствоваться регионам в своей законотворческой деятельности²⁰. В частности, закрепляется: «Законотворческий процесс в сфере региональной политики должен быть направлен на гармонизацию отношений между федеральным центром и субъектами Российской Федерации. Следует совершенствовать законодательный процесс таким образом, чтобы мнение субъектов Российской Федерации учитывалось на этапе разработки концепций законопроектов»²¹.

¹⁸ См.: Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2009 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации. Мониторинг правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики». М., 2010. С. 348.

¹⁹ См.: Скурко Е. В. Принципы права. М., 2008. С. 166.

²⁰ См.: Байниязова З. С. Актуальные вопросы развития российской правовой системы на современном этапе.

²¹ См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

Кроме того, действуют Постановление Правительства РФ от 2 августа 2001 г. «Об утверждении основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов»²² и Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»²³. В них содержатся направления работы Правительства РФ концептуального, организующего, системного характера в области законопроектной деятельности. Как отмечает З. С. Байниязова, в правовой системе России закон является таким правовым актом, используя который законодатель устанавливает фундаментальные основы системы законодательства. Но актуальной проблемой для российской действительности является не увеличение законов, а позитивное оформление прав через закон, его дальнейшее претворение в жизнь²⁴.

Третье направление воздействия конституционного законодательства на правовую систему – достижение *единства правотворческой и правоприменительной деятельности*. Конституция РФ является вектором развития правовой системы, ее нормативной основой, выполняя роль ориентира в правотворческой и правоприменительной деятельности государства²⁵.

Отраженная в Конституции тенденция к интернационализации внутривластного правопорядка, обусловленная восприятием Россией международных гуманитарных стандартов, требует учета правоприменительной практики международных юрисдикционных органов, прежде всего прецедентной практики Европейского суда по правам человека, зиждущейся на Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколах к ней²⁶. В частности, международно-правовые нормы и прецеденты Европейского суда используются судами России тройным образом: в качестве дополнительного довода в пользу своих правовых позиций, вырабатываемых на основе Конституции, для разъяснения смысла и значения конституционного текста, для выявления конституционно-правового смысла проверяемого закона, т.е. конституционного истолкования закона и его применения в соответствии с таким истолкованием²⁷.

²² См.: Там же. 2001. № 32. Ст. 3335.

²³ См.: Там же. 2009. № 19. Ст. 2346.

²⁴ См.: Байниязова З. С. Актуальные вопросы развития российской правовой системы на современном этапе. С. 62.

²⁵ См.: Там же. С. 63.

²⁶ См.: Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке : взгляд с Ильинки. М., 2007; Эбзеев Б. С. Глобализация, общепризнанные принципы и нормы международного права и правовое опосредование Конституцией России тенденций гуманитарного сотрудничества // Российское правосудие. 2007. № 4.

²⁷ О применении судам общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации : постановление Пленума Верховного Суда РФ от 10 октября 2003 г. № 5 // Бюллетень Верховного Суда РФ. 2003. № 12.

Правовые позиции, возникающие вследствие применения Судом Конвенции и Протоколов к ней, можно подразделить на две категории, вида – материальные и процессуальные (процедурные) правовые позиции. Если Европейский суд по правам человека в ходе толкования раскрывает нормативное содержание конвенционных положений, то в этом случае речь идет о материальных правовых позициях. К примеру, в ходе неоднократного применения ст. 6 Суд применительно к понятию «гражданских прав и обязанностей» выработал правовую позицию, согласно которой указанное понятие носит автономный характер. Законодательство, на основании которого решается вопрос о правах и обязанностях (гражданское, коммерческое, административное и т.д.), и орган, на который возложены полномочия по разрешению спора, не имеют большого значения (п. 94 постановления от 16 июля 1971 г. по делу Рингейзен против Австрии)²⁸.

Четвертая тенденция воздействия конституционного законодательства – формирование четкой иерархии федерального и регионального законодательства, исключение правовых коллизий путем усиления контроля.

Развивается тенденция повышения роли такого контрольного органа, обеспечивающего единство правового пространства в государстве, как Министерство юстиции Российской Федерации. Оно действует на основании Положения, утвержденного Указом Президента Российской Федерации²⁹, где определяются его основные задачи, функции и полномочия.

Министерство юстиции Российской Федерации (Минюст РФ) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере деятельности, в том числе в сфере адвокатуры, нотариата, государственной регистрации актов гражданского состояния, обеспечения установленного порядка деятельности судов и исполнения судебных актов и актов других органов, а также правоприменительные функции и функции по контролю и надзору в сфере регистрации некоммерческих организаций.

К полномочиям Минюста РФ, направленным на обеспечение законности деятельности органов власти субъектов РФ, относятся:

- 1) проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

²⁸ См.: *Зимненко Б. Л.* Решения Европейского суда по правам человека и правовая система Российской Федерации // Государство и право. 2008. № 7. С. 35–36.

²⁹ Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента Рос. Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2004. № 42. Ст. 4108 ; с изм. 2005. № 44. Ст. 4535, № 52. ч. 3. Ст. 5690; 2006. № 12. Ст. 1284, № 19. Ст. 2070, № 23. Ст. 2452, № 38. Ст. 3975; 2007. № 13. Ст. 1530, № 20. Ст. 2390; 2008. № 10. Ч. 2 ст. 909, № 29. Ч. 1 ст. 3473, № 43. Ст. 4921.

2) осуществление государственного учета нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Минюст РФ представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих органов и учреждений вышестоящим. На территории Воронежской области действует ее территориальный орган – Управление Министерства юстиции Российской Федерации по Воронежской области. Управление Минюста РФ по Воронежской области в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие основные полномочия в сфере регионального нормотворчества: 1) участвует в установленном порядке в нормотворческой деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации; 2) осуществляет государственный учет нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации³⁰; 3) проводит юридическую экспертизу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральным законам; 4) участвует в правовом просвещении граждан, в том числе с использованием средств массовой информации.

На основе федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Минюст РФ проводит мониторинг, результаты которого позволяют проанализировать состояние законодательства субъектов Российской Федерации³¹. Ю. Я. Чайка приводит данные³² о том, что Минюст провел юридическую экспертизу более чем 3 тыс. принимаемых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, регулирующих вопросы местного самоуправления. Подготовлено более 400 экспертных заключений о выявленных в этих актах несоответствиях федеральному законодательству. Подавляющее большинство актов приведено в соответствие с федеральным законодательством без судебных процедур и мер прокурорского реагирования. Характерные нарушения требований федерального законодательства: нарушение принципа самостоятельности органов местного самоуправления (закон субъекта Российской Федерации регулирует вопросы, не отнесенные к его компетенции), наделение органов местного самоуправления не соответствующими закону полномочиями; вторжение в компетенцию федеральных органов исполнительной власти (в частности, регулирование нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации вопросов государственной регистрации уставов муниципальных обра-

³⁰ В соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 ноября 2000 г. № 904 «Об утверждении Положения о порядке ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. 2000. № 49. Ст. 4826.

³¹ Григорьева Л. Об итогах деятельности Минюста России в 2005 г. // Адвокат. 2006. № 4. С. 12.

³² Чайка Ю. Я. О мерах, принимаемых Министерством юстиции Российской Федерации, по обеспечению соответствия нормативной правовой базы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований федеральному законодательству о местном самоуправлении // Законность. 2006. № 4. С. 23.

зований и ведение реестра муниципальных образований). Нарушение федерального законодательства на уровне субъектов Российской Федерации обусловлено медленной реакцией региональных властей на изменение законодательства.

На основе обобщения практики Минюст РФ разработал рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации³³. В них рекомендуется анализировать цели, задачи и предмет правового регулирования акта на предмет их соответствия основам конституционного строя Российской Федерации, соблюдения основных прав и свобод человека и гражданина, а также рассмотреть с точки зрения соответствия разграничению предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленному Конституцией РФ (ст. 71, 72, 73, 76) и федеральными законами.

В вышеуказанном документе обобщены общие для всех регионов несоответствия актов Конституции РФ и федеральному законодательству. К ним относятся:

1) принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации актов и норм по предметам ведения Российской Федерации в случае, если это не предусмотрено федеральным законодательством;

2) принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации актов и норм, нарушающих принцип разделения властей;

3) включение в правовой акт норм и положений, противоречащих нормам Конституции РФ и другим актам федерального законодательства.

Выделены следующие признаки несоответствия правового акта федеральному закону:

– отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией РФ и федеральными законами необходимы для издания правового акта;

– принятие правового акта во исполнение отмененного федерального закона;

– неправильный выбор федерального закона, примененного при принятии правового акта;

– принятие правового акта органом, в компетенцию которого это не входит, либо издание с превышением полномочий, предоставленных данному органу;

– нарушение порядка принятия правового акта.

При выявлении в акте положений, не соответствующих Конституции России и (или) федеральному законодательству, экспертное заключение для рассмотрения и принятия мер по устранению выявленных нарушений направляется в орган государственной власти субъекта РФ, принявший акт. Копия экспертного заключения может направляться в прокура-

³³ Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации : приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 29 октября 2003 г. № 278 // Бюллетень Минюста Рос. Федерации. 2003. № 11.

туру. Однако Минюст РФ и его подразделения (территориальные органы и федеральные управления) не наделены правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативного акта не соответствующим закону. Федеральные управления (по федеральным округам) могут лишь подготовить проекты указа Президента Российской Федерации о приостановлении действия акта органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, запроса в Конституционный Суд РФ, а также предложения об использовании согласительных процедур и других мер по устранению нарушений Конституции России и федерального законодательства. Они согласовываются с Департаментом законопроектной деятельности и регистрации ведомственных нормативных актов Минюста РФ и направляются полномочному представителю Президента Российской Федерации в соответствующем федеральном округе. Минюст РФ выступает государственным органом, уполномоченным проводить юридическую экспертизу актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия федеральному законодательству. Предоставленное право делает его активным участником деятельности по выявлению законотворческих ошибок в субъектах Российской Федерации. Однако на практике возникают противоречия между законодательным закреплением прав и обязанностей органов государственной власти, которые выявляют законотворческие ошибки, и механизмом их реализации, что не может не сказаться на эффективности устранения законотворческих ошибок.

Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в ст. 6 закрепил круг субъектов, которым предоставил право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации, а также установил возможность предоставления этого права иным органам, общественным объединениям, гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации. Например, Уставом Воронежской области не предоставлено право законодательной инициативы территориальным органам Минюста РФ, что сказывается на самостоятельности этого субъекта в правотворческом процессе. Уставом Тюменской области (ст. 34) правом законодательной инициативы обладает отдел законодательства и ведения федерального регистра Тюменской области Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Уральскому федеральному округу.

Минюст РФ направляет в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации экспертное заключение о несоответствии изданного нормативного акта субъекта Российской Федерации Конституции России и (или) федеральному законодательству. Однако субъекты Российской Федерации не закрепляют ответственность законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации за невыполненные рекомендации Минюста РФ.

У Минюста РФ отсутствует право на обращение в суд с заявлением о признании нормативного правового акта не действующим полностью или в части в силу его противоречия федеральному законодательству.

Единственным способом воздействия Минюста РФ на незаконный правовой акт, принятый органом государственной власти субъекта Российской Федерации, является направление в областную прокуратуру субъекта Российской Федерации копии экспертных заключений по правовым актам, не соответствующим Конституции РФ и федеральному законодательству.

Устранение указанных правонарушений осуществляется преимущественно силами прокуроров субъектов Российской Федерации посредством направления в законодательный (представительный) и исполнительный органы субъекта Российской Федерации протестов или представлений.

Итак, нарушение единства правовой системы выражается в следующих коллизиях: а) нечеткое законодательное разграничение полномочий Российской Федерации и субъекта РФ; б) недостаточно оперативное приведение нормативной базы субъекта РФ в соответствие с принимаемым федеральным законодательством по предметам совместного ведения; в) издание в отдельных случаях нормативных актов без необходимой тщательной юридической подготовки³⁴.

Пятое направление воздействия конституционного законодательства на правовую систему – формирование новой правовой культуры, основой которой стал правокультурный статус Конституции России.

Конституционная доктрина приоритета человека, его прав и свобод стала основой радикального пересмотра отечественного законодательства. Однако этот пересмотр не привел к расцвету правовой культуры России вследствие оторванности формальных установлений от социальной практики нашего государства. Правовая система потеряла макроуровневую ориентированность; законодательная форма стала ширмой разлагающего ее процесса административного вмешательства. Возникла крайность – рассмотрение конституции как чисто юридического текста, который, отвлекаясь от социального контекста России, как бы вбирал «лучшее» из конституционных форм зарубежных стран. Однако правовую систему нельзя «ввести», переняв несколько понравившихся институтов соседнего государства. Это – глубоко обусловленная культурой составная часть процесса развития, измеряемого десятилетиями и столетиями, движение которого идет даже вопреки подчас тем или иным намерениям вождей³⁵. Она зависит от многих факторов: концептуального построения законодательной власти и ее связи с источниками национальной государственности, степени демократичности выборов, оптимизации взаимодействия федеральных, региональных и местных публичных органов власти, со-

³⁴ См.: Стародубцева И. А. Коллизии конституционного законодательства на уровне субъектов Российской Федерации. Воронеж, 2004. С. 64.

³⁵ См.: Синюков В. Н. Российская правовая система. М., 2010. С. 361.

вершенствования форм прямого представительства народа, усиления парламентского контроля за реализацией полномочий исполнительных органов государственной власти.

Назрела необходимость нового концептуального отношения к Конституции России как форме достижения общенародного и общенационального согласия элит и гражданского общества, гарантии общественного прогресса, соотношения политической системы, прав человека и формы государства. Сложность заключается не в том, как переписать Конституцию, а в необходимости нового подхода к ней: статусу в обществе, в правовой системе, к предмету регулирования, механизмам действия. Это нечто большее, чем составление очередного актуального текста. Конституция должна быть наполнена «сверхюридическим» содержанием, включающим элементы доктрин образа жизни, этноправовые и духовно-нравственные ценности народа. Конституционный процесс в России должен получить культурно-историческое закрепление. Настало время подойти к Конституции не только как инструменту политической власти и гарантирования прав граждан, а с более широких позиций – как элементу национальной культуры, духовного прогресса личности, целостного исторического контекста, преемственного развития российской государственности³⁶.

³⁶ См.: Там же. С. 426–428.

Воронежский государственный университет

Зражевская Т. Д., доктор юридических наук, профессор

Савченко С. А., кандидат юридических наук, доцент

Тел.: 8(473) 220-83-78

Voronezh State University

Zrazhevskaya T. D., Doctor of Legal Sciences, Professor

Savchenko S. A., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor

Tel.: 8(473) 220-83-78