

УДК 342.4

А.П. Зуева,

начальник отдела по вопросам нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и ведения федерального регистра, ведения реестра муниципальных образований, регистрации и ведения реестра уставов муниципальных образований Главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области

О ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МИНЮСТА РОССИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

По мнению автора, обеспечение единства правового пространства, в том числе верховенства Конституции в правовой системе Российской Федерации, – это не разовая кампания, а постоянная, кропотливая работа, требующая плодотворного взаимодействия всех органов государственной власти, причастных к нормотворческому и правоприменительному процессу, в том числе органов юстиции.

Ключевые слова: *федеративное государство, Конституция Российской Федерации, единое правовое пространство.*

According to the author, ensuring the unity of the legal framework, including the supremacy of the Constitution in the legal system of the Russian Federation, is not a one – time campaign, but a constant, painstaking work that requires fruitful interaction of all public authorities involved in the rule-making and law enforcement process, including the judiciary.

Keywords: *federal state, Constitution of the Russian Federation, common legal framework.*

В федеративном государстве, каким является Россия, особого внимания заслуживает вопрос об обеспечении верховенства и реальности Конституции. Как известно, в нашем государстве наряду с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами действуют законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Принятие органами государственной власти субъектов России различных нормативных правовых актов порождает огромный массив регионального законодательства, который в совокупно-

сти с федеральным законодательством образует правовое пространство страны. В этой связи задачей законодательства Российской Федерации является создание единого правового пространства федерального и регионального уровней.

Противоречие принимаемых в субъектах Российской Федерации правовых актов федеральному законодательству ставит под вопрос конституционную безопасность государства и его целостность, поскольку несогласованность федерального и регионального законодательства приносит значительный вред установле-

нию законности, а также ограничивает конституционные права и свободы граждан. Таким образом, одним из принципов реализации единого правового пространства является безукоризненное обеспечение принципа верховенства Конституции Российской Федерации как Основного закона, а также федеральных законов.

Необходимо признать, что добиться безусловного единства правового пространства не удалось в настоящее время ни одному государству.

Однако более или менее стабильное государство должно обладать таким механизмом, способным преодолевать возникающие правовые противоречия между федеральным центром и его субъектами в целях соблюдения иерархии правовых актов, на вершине которой стоит Конституция Российской Федерации. Реализация данной задачи прямо возложена на Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы.

Именно обеспечение единства правового пространства является одним из приоритетных направлений деятельности Минюста России. Впервые такая задача была сформулирована в Указе Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [1], в соответствии с которым Президентом Российской Федерации дано поручение создать федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, ведение которого было возложено на

Минюст России и его территориальные органы. Для указанной цели на высших должностных лиц субъектов Российской Федерации возложена обязанность в семидневный срок после принятия нормативных актов обеспечивать направление их копий в орган юстиции для включения в федеральный регистр и проведение правовой экспертизы на предмет их соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству. Приказом Минюста России от 31 мая 2012 г. № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» установлены сроки проведения экспертизы. По общему правилу экспертиза проводится в срок до 30 дней с момента поступления акта в территориальный орган юстиции, однако при необходимости этот срок может быть продлён, но не более чем на месяц.

По результатам проведения правовой экспертизы составляется мотивированное экспертное заключение, в котором нормативный правовой акт, оценивается с трёх позиций:

- соблюдения компетенции органа государственной власти субъекта РФ, принявшего акт;
- соответствия содержания акта Конституции РФ и федеральному законодательству;
- и с точки зрения соответствия акта общепризнанным правилам юридической техники.

Оценивая компетенцию органа государственной власти, принявшего акт, необходимо, основываясь на положениях

Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [2], установить, какими полномочиями обладает региональный орган государственной власти в отношении принятия того или иного правового акта. При этом необходимо проанализировать, насколько чётко соблюдается разграничение компетенции между законодательным и исполнительными органами государственной власти субъекта РФ, с целью соблюдения принципа разделения властей, согласно которому каждая из властей действует самостоятельно и не вмешивается в полномочия другой. Анализ конкретных правовых норм является наиболее сложным этапом проведения правовой экспертизы и, как правило, выходит за рамки буквального сопоставления положений акта и норм федерального законодательства. Необходимо изучить смысл нормы, а также правовые последствия её применения. В некоторых случаях необходимо рассмотреть несколько правовых актов, содержащих части нормы (например, диспозитивная часть и санкции могут содержаться в различных актах). Зачастую при анализе конкретных правовых норм могут возникать расхождения между действующими нормативными правовыми актами, регулирующими одни и те же правоотношения (то есть когда возникает коллизия правовых актов). В данном случае рекомендуется руководствоваться

общепринятыми положениями коллизионного права.

Специалист в ходе проведения правовой экспертизы также оценивает соблюдение правил юридической техники, под которой понимают совокупность принципов, правил, средств и приёмов, используемых для качественного написания текстов нормативных актов, нарушения которых квалифицируются как нормотворческие ошибки.

Соответственно нормотворческая ошибка представляет собой отступление от требований юридической техники, логики или грамматики, которое снижает качество нормативного правового акта, вызывает затруднения в его толковании и, как следствие, препятствует реализации норм права в конкретных отношениях.

Соблюдение правил юридической техники является немаловажным условием обеспечения единства правового пространства. К сожалению, современное российское законодательство страдает «размытостью» понятий даже на федеральном уровне и уж тем более на региональном и местном, что негативно сказывается на характеристике правового пространства государства.

Поэтому главным правилом для всех субъектов нормотворческой деятельности должно стать применение одинаковых терминов на всех уровнях нормотворчества, а именно создание единого понятийного аппарата в правоприменении.

Таким образом, роль правовой экспертизы как механизма в обеспечении единого правового пространства заклю-

чается в выявлении несоответствий и противоречий в законодательстве субъектов Федерации, устранении этих противоречий и тем самым обеспечении согласованности законодательства федерального и регионального уровней.

В случае выявления в акте положений, не соответствующих Конституции и федеральному законодательству, экспертное заключение для устранения выявленных нарушений направляется в орган государственной власти субъекта Федерации, принявший акт. Кроме того, в случае необходимости принятия мер прокурорского реагирования копия экспертного заключения направляется в органы прокуратуры субъектов России. Каждый регион имеет определённую специфику, обусловленную своеобразием экономического, политического и иного положения субъекта Российской Федерации, что отражается и на правовом регулировании общественных отношений. Вместе с тем существуют общие для всех регионов нарушения законодательства:

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

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

- включение в правовой акт норм и положений, противоречащих нормам Консти-

туции Российской Федерации и другим актам федерального законодательства;

- отсутствие правовых оснований, которые в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами необходимы для издания правового акта;

- принятие правового акта во исполнение отменённого федерального закона;

- неправильный выбор федерального закона, применённого при принятии правового акта;

- нарушение порядка принятия правового акта и др.

Так, за первое полугодие 2018 г. Главным управлением Минюста России по Хабаровскому краю и Еврейской автономной области (далее – Главное управление) проведена правовая и антикоррупционная экспертизы в отношении 1 662 нормативных правовых актов, из них в Хабаровском крае – 861, в Еврейской автономной области (далее – область) – 801. В указанный период противоречия федеральному законодательству и коррупциогенные факторы выявлены в 16 нормативных правовых актах. Все замечания, изложенные в экспертных заключениях Главного управления, учтены региональными органами государственной власти, акты приведены в соответствие с федеральным законодательством, коррупциогенные факторы устранены.

Органы юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства, помимо проведения правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов

Российской Федерации, включают их в федеральный регистр, подготавливают обзоры нормотворчества субъектов Федерации в соответствующей сфере правоотношений, а также осуществляют государственную регистрацию уставов муниципальных образований. Кроме того, оказывают органам государственной власти и местного самоуправления методическую помощь по вопросам совершенствования законодательства. В целях обеспечения реализации конституционного права граждан на получение достоверной информации о нормативных правовых актах, с 2018 г. Министерство юстиции Российской Федерации внедрило в сеть Интернет правовой портал «Нормативные правовые акты в Российской Федерации» (<http://pravo-minjust.ru>), где можно ознакомиться с актами не только федерального, регионального, но ещё и муниципального уровней. Всего на портале доступно более 8 млн документов. В отличие от других справочно-правовых систем, правовой портал обеспечивает свободный, круглосуточный, а самое главное бесплатный доступ к любым нормативно-правовым актам. Данной информацией, находящейся в свободном доступе 24 часа в сутки, могут воспользоваться не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и граждане, организации для получения юридической консультации и справочных материалов.

В свете постоянно развивающегося и изменяющегося федерального законодательства процесс систематизации

региональных актов и их приведение в соответствие с действующим законодательством являются постоянными и непрерывными, поэтому роль Минюста России в рассматриваемом вопросе актуальна не только на современном этапе, но и в перспективе дальнейшего совершенствования российской правовой системы.

Очевидным представляется, что обеспечение единства правового пространства, в том числе верховенства Конституции в правовой системе Российской Федерации, – это не разовая кампания, а постоянная кропотливая работа, требующая плодотворного взаимодействия всех органов государственной власти, причастных к нормотворческому и правоприменительному процессу, в том числе органов юстиции.

Список использованных источников

1. Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.
2. Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.