

Управление Министерства юстиции Российской Федерации
по Сибирскому федеральному округу
ул. Челюскинцев, 50, Новосибирск, 630132, Россия
E-mail: teds@mail.ru

ПРАВОВОЕ ПРОСТРАНСТВО РОССИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ ЕГО ЕДИНСТВА

В статье раскрывается понятие «правовое пространство России», рассматриваются задачи и практика деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению его единства.

Ключевые слова: правовое пространство, единство правового пространства, федеральное коллизионное право.

Заключение Федеративного договора 1992 г., ознаменовавшего последующее разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, выявило необходимость обеспечения единства правового пространства страны. В принятой в 1993 г. Конституции РФ закреплены исключительные предметы ведения Российской Федерации, предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также предметы исключительного ведения субъектов федерации (ст. 71–73 Конституции РФ). Провозглашен принцип верховенства Конституции и федеральных законов на всей территории страны (ч. 2 ст. 4), в соответствии с которым в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта федерации действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 [11], к основным направлениям защиты конституционный строя в России относятся обеспечение приоритета федерального законодательства и совершенствования на этой основе законодательства субъектов Российской Федерации; а также разработка организационных и правовых механизмов защиты государственной целостности, обеспечение единства правового пространства и национальных интересов России. Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организа-

ции законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [12], определены основные полномочия законодательных, представительных органов региональной власти, правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Кроме того, в 2003 г. указанный Федеральный закон дополнен положениями о принципах и порядке разграничения полномочий и предметов ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации. Перед государством остро встала проблема приведения регионального законодательства в соответствие с положениями действующей Конституции Российской Федерации, федеральными законами и создания единого правового пространства страны.

Понятия «правовое пространство», «обеспечение правового пространства» и «единство правового пространства» представляют собой на наш взгляд, комплексные правовые категории, поэтому, исследуя обозначаемые ими явления, необходимо рассматривать все их аспекты во взаимосвязи. Анализируя понятие единства правового пространства, необходимо обратить внимание на федеральное коллизионное право, под которым понимается совокупность норм, на основе которых разрешаются противоречия между нормами права различных государств и / или их частей. В Российской Федерации коллизионные нормы применяются при разрешении коллизий между рос-

сийским и зарубежным законодательством, а также между законодательством Российской Федерации и субъектами федерации. Указанные нормы содержатся в международных договорах Российской Федерации, а также в актах федерального законодательства и в договорах Российской Федерации с конкретными ее субъектами.

Термин «федеральное коллизийное право» впервые появился в Конституции Российской Федерации 1993 г. Это связано с тем, что Конституция 1993 г. существенно расширила права субъектов федерации, наделив их правом иметь свое законодательство (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ). В связи с этим возрастает возможность расхождений и противоречий между федеральным законодательством и нормотворчеством субъектов федерации, равно как и различий в законодательстве субъектов федерации. Основные правила разрешения коллизий по вертикали, т. е. между федеральным законом и правовыми актами субъектов федерации, содержит непосредственно Конституция РФ. Указанные правила основаны на принципе верховенства Конституции и федеральных законов на всей территории страны (ч. 2 ст. 4). Отсюда следует, что в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта федерации действует федеральный закон (ч. 5 ст. 76).

Конституция РФ содержит еще одну важную коллизийную норму: если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные национальным законом, применяются правила международного договора (ч. 4 ст. 15). Кроме того, Конституция РФ относит федеральное коллизийное право к предметам ведения Российской Федерации как таковой (пп. «п» ст. 71), что является важным фактором обеспечения единого правового пространства страны.

Термины «правовое пространство» и «единство правового пространства» не имеют четкого определения ни в правовой науке, ни на уровне федерального законодательства. В литературе понятие правового пространства нередко связывают с ее пространственно-территориальной составляющей, т. е. понятие «пространство» интерпретируется как «территориальные пределы функционирования государственной власти» [1. С. 110]. Существует также мнение,

что понятие правового пространства образовано по аналогии с понятием экономического пространства [3. С. 21], на которое существует указание в ст. 8 Конституции РФ.

При этом важным фактором обеспечения единства экономического пространства является единство правового пространства. Представляется, что единое правовое пространство Российской Федерации – сфера формирования и действия системы нормативных актов: федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов субъектов Российской Федерации и других нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти и органов субъектов Российской Федерации, общеобязательных актов органов местного самоуправления [8. С. 50].

Конституция относит к исключительному ведению Российской Федерации установление правовых основ единого рынка (п. «ж» ст. 71). Вместе с принципом верховенства федерального закона (ч. 2 ст. 4) эта норма создает необходимую правовую основу единства экономического пространства. Укрепление единства экономического пространства, неразрывно связано с построением в стране крепкой законодательной базы, основанной на приоритете права. Таким образом, выдвинутый государством тезис обеспечения единства правового пространства страны, определил курс на укрепление вертикали власти. Важным звеном в укреплении вертикали власти стал институт Полномочного представителя Президента РФ по федеральным округам и деятельность Главных федеральных инспекторов. Кроме того, элементами механизма обеспечения единства правового пространства, наряду с Президентом РФ, являются судебные инстанции, органы прокуратуры и юстиции.

Основной задачей Министерства юстиции РФ является обеспечение единства правового пространства страны. В данном значении важно сделать акцент именно на лексическом значении слова «обеспечение», происходящего от глагола «обеспечить», т. е. сделать вполне возможным, действительным, реально выполнимым [5. С. 342]. Таким образом, обеспечение правового пространства – это вполне реальная и выполнимая цель, стоящая перед Министерством юстиции РФ. Однако деятельность, направленная на такое обеспечение, является постоянной и непрерывной, требует своего по-

стоянного совершенствования, поиска путей для оптимизации.

Вместе с тем развитие федерального и регионального нормотворчества – это постоянный и непрерывный процесс, а полномочия, закрепленные федеральным центром за регионами, не являются раз и навсегда установленной данностью. Например, Федеральные законы от 31.12.2005 № 199-ФЗ [15], от 29.12.2006 № 258-ФЗ [14], от 18.10.2007 № 230-ФЗ [13] с типовым названием «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внесли коррективы в разграничение предметов ведения и полномочий между федерацией, субъектами и сферой ведения местного самоуправления, кроме того, регулярно вносятся существенные изменения в федеральные нормативные акты. Министерство юстиции РФ призвано, прежде всего, обеспечивать такое соотношение федерального и регионального законодательства, при котором бы не нарушались права и законные интересы граждан и государства. Необходимо заметить, что проблема несоответствия между федеральным и региональным законодательством – это проблема, касающаяся в той или иной степени всех федеративных государств. Однако в Российской Федерации, ввиду ее сложного федеративного устройства, этот вопрос требует как теоретического осмысления в научном плане, так и практического решения со стороны государства.

Очевидно, что принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации различного рода нормативных правовых актов порождает на практике огромный массив регионального законодательства, который в совокупности с федеральным законодательством образует правовое пространство страны. Президент РФ в Указе от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» [10] обозначает курс на приведение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, на формирование единого правового пространства страны.

Для достижения указанной цели создан «Федеральный регистр» – федеральная база нормативных правовых актов субъектов

Российской Федерации. На высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации) возложена обязанность обеспечивать направление в семидневный срок, после их принятия копии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, а также официальных изданий, в которых публикуются нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, для включения в базу данных федерального регистра и проведения юридической экспертизы. Данный Указ Президента РФ сыграл главную роль в формировании единой базы данных, содержащей все региональное законодательство страны. В масштабах огромной территории и федеративного государственного устройства такая база данных жизненно необходима. При помощи федерального регистра представляется изучить законодательную базу любого субъекта Российской Федерации и проследить, как реализуется региональными властями, предоставленные федеральным центром полномочия, например, каким образом и какими темпами в субъектах Российской Федерации проводятся мероприятия в рамках выполнения национальных проектов.

Следует отметить, что «Федеральный регистр» действует не только для служебного пользования Министерством юстиции, но и как база данных, направленная на реализацию конституционного права граждан на получение достоверной информации, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями. Таким образом, база данных «Федеральный регистр» играет важную роль в формировании единого правового пространства.

Проанализировав сказанное выше, можно сделать вывод о том, что создание и поддержание единства правового пространства возможно за счет обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации на всей территории страны, строго иерархичной систематизации действующих нормативных правовых актов, выработки и использования единых юридических понятий и правовых конструкций.

Необходимо выработать и внедрить в практику единые требования к принимаемым нормативным правовым актам на всей территории Российской Федерации. До сих пор остается открытой проблема отсутствия Федерального закона о нормативных правовых актах, вместе с тем, в юридической литературе не однократно высказывалось мнение о необходимости принятия такого закона (см., например: [7. С. 3]). Представляется, что в разработке закона может активно участвовать Министерство юстиции, поскольку полномочия, направленные на совершенствование нормотворческого процесса, закреплены за Министерством Указом Президента РФ от 13.10.2004 № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» [9].

Актуальной является проблема упорядочения, единообразного использования юридических терминов в нормативных правовых актах. Так, еще в начале 90-х гг. прошлого столетия в коллективной работе «Язык закона» ее авторы говорили о насущной необходимости унификации юридических терминов, понимая под этим термином всю совокупность приемов и средств, всю деятельность, направленную на достижение единства юридической терминологии, ее однозначности, устранение излишней синонимии, противоречий и разночтений в значении и написании терминов [16. С. 252].

В своей работе по проблемам законодательства в Российской Федерации А. С. Пиголкин [2], особо выделяет требование унификации, единообразия формы и структуры нормативных актов и формулирует его как один из наиболее общих принципов, который должен быть положен в основу готовящихся проектов нормативных правовых актов [Там же. С. 133]. В любом случае, при прочтении как вступившего в законную силу нормативного правового акта, так и его проекта, «термин должен быть понятен даже вне контекста – таков критерий его точности» [4. С. 74].

Необходимо, на наш взгляд, разработать единые требования, касающиеся правил юридической техники, под которой понимается совокупность правил, приемов и методов подготовки, принятия (издания) нормативных актов в ходе правотворчества субъектов Российской Федерации основанного на приоритете Конституции РФ и федерального законодательства, соблюдения

прав и свобод человека, оперативного реагирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации на изменение федерального законодательства, принятие нормативных правовых актов, направленных на приведение противоречащих актов в соответствие с действующим федеральным законодательством, а также эффективной деятельности всех звеньев государственной системы, участвующих в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации. При этом важнейшим моментом представляется точное разделение предметов ведения и полномочий, устанавливаемое федеральным законодательством, что в значительной степени снимает противоречия, возникающие в процессе правового регулирования.

Решение перечисленного комплекса задач и является, по нашему мнению, главной целью деятельности Министерства юстиции РФ по обеспечению единства правового пространства России.

Список литературы

1. *Барциц И. Н.* Правовое пространство: основные признаки и закономерности развития // Ежегодник российского права. М., 2000.
2. *Законотворчество* в Российской Федерации / Под ред. А. С. Пиголкина. М.: Формула права, 2000.
3. *Козюк М. Н.* Правовое пространство и правовые коммуникации // Новая правовая мысль. 2002. № 1.
4. *Лотте Д. С.* Основы построения научно-технической терминологии. М.: Наука, 1961.
5. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. М., 1989.
6. *Постановление* Правительства РФ от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 1995. № 111.
7. *Россинский Б. В.* Разработка Федерального закона «О нормативных правовых актах» – насущная потребность совершенствования российского законодательства // Юстиция. 2007. № 2.
8. *Словарь* основных понятий, определяющих концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Программные материалы второй Всероссийской научно-практической конфе-

ренции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики». М., 2004.

9. *Указ* Президента Российской Федерации от 13.10.2004. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Российская газета. 2004. № 230.

10. *Указ* Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 (с изм. от 19.06.2003) «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 14.08.2000. № 33. Ст. 3356.

11. *Указ* Президента РФ от 17.12.1997 № 1300 (ред. от 10.01.2000) «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации» // Российская газета. 1997. № 247.

12. *Федеральный закон* от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 29.03.2008) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (принят ГД ФС РФ 22.09.1999) // Собрание законодательства РФ. 18.10.1999. № 42. Ст. 5005.

13. *Федеральный закон* от 18.10.2007 № 230-ФЗ (ред. от 01.03.2008) «О внесении изменений в отдельные законодательные

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (принят ГД ФС РФ 05.10.2007) // Собрание законодательства РФ. 22.10.2007. № 43. Ст. 5084.

14. *Федеральный закон* от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. от 01.12.2007) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (принят ГД ФС РФ 06.12.2006) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008) // Собрание законодательства РФ. 01.01.2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21.

15. *Федеральный закон* от 31.12.2005 № 199-ФЗ (ред. от 20.04.2007) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (принят ГД ФС РФ 23.12.2005) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2008) // Собрание законодательства РФ. 02.01.2006. № 1. Ст. 10.

16. *Язык закона* / Под ред. А. С. Пиголкина. М.: Юрид. лит., 1990.

Материал поступил в редколлегию 30.03.2008

E.-D. S. Tretyakova

Russian Jural Area and Russian Federation Ministry of Justice Practice on Provision of its Unity

This article explains concept «Russian jural area», also presents Russian Federation Ministry of Justice tasks and practice on provision of its unity.

Keywords: jural area, unity of jural area, federal conflict of laws.