

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО

Статья / Article

УДК / UDC 342.41

Конституционно-правовые особенности реализации субъектами Российской Федерации некоторых правотворческих полномочий

А. Х. Гацולהва, З. А. Созанов

*Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова
г. Владикавказ, Российская Федерация*

В статье предпринята попытка проведения комплексного доктринального исследования конституционных основ реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий по вопросам, отнесенным в соответствии со ст. 72 Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Проанализированы проблемы так называемого опережающего законодательства субъектов Российской Федерации как на современном этапе, так и в ретроспективном контексте.

Сделан вывод, что законодательская деятельность субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по предметам совместного ведения, перечисленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, является допустимой, а в некоторых случаях и необходимой не только при условии существования федерального закона, регламентирующего соответствующий вопрос совместного ведения, но также и в условиях его отсутствия.

Ключевые слова: правотворческие полномочия, совместное ведения, опережающее правотворчество, федеративное устройство, приоритет федерального законодательства.

Для цитирования: Гацולהва А.Х., Созанов З.А. Конституционно-правовые особенности реализации субъектами Российской Федерации некоторых правотворческих полномочий // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2(60). С. 74–83.

Constitutional and legal features implementation by the constituent entities of the Russian Federation some law-making powers

Aleftina Kh. Gatsolaeva, Zaurbek A. Sozanov

*North Ossetian State University after K.L. Khetagurov
Vladikavkaz, Russian Federation*

In this article attempt to conduct a comprehensive doctrinal study of the constitutional foundations of realization by subjects of the Russian Federation law-making powers on matters assigned in accordance with article 72 of the Constitution of the Russian Federation to joint conducting the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation.

Also in the article are analyzed the problems of so-called advanced lawmaking in the Russian Federation both at the present stage and in a retrospective context.

It is concluded that the legislative activity of the constituent entities of the Russian Federation, which is carried out under the subjects of joint jurisdiction listed in Art. 72 of the Constitution of the Russian Federation, is permissible, and in some cases necessary, not only if there is a federal law regulating the relevant issue of joint jurisdiction, but also in the absence of it.

Key words: law-making powers, joint jurisdiction, advanced law-making, Federal structure, priority of Federal legislation.

For citation: Gatsolaeva, A.Kh., Sozanov, Z.A. (2020) Konstitutsionno-pravovye osobennosti realizatsii sub"ektami Rossiiskoi Federatsii nekotorykh pravotvorcheskikh polnomochii [Constitutional and legal features implementation by the constituent entities of the Russian Federation some law-making powers]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2(60). P. 74–83. (In Russian).

Введение

В ст. 72 Конституции РФ устанавливается перечень вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. При этом по вопросам непосредственной реализации перечисленных в указанной статье полномочий согласно ч. 2 ст. 76 Основного закона Российской Федерации принимаются, прежде всего, федеральные законы, а затем уже законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Таким образом, именно федеральный закон определяет границы дальнейшей правотворческой деятельности субъекта Российской Федерации, в том числе, и по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Исходя из буквального толкования ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации федеральное законодательство является приоритетным в регулировании вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Данный вывод следует также из анализа правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации¹. Соответственно, законотворческая деятельность субъектов

¹ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного Суда РФ от 9 янв. 1998 г. № 1-П [Электронный ресурс]. URL: <http://www.szrf.ru/szrf/doc.phtml?nb=100&issid=1001998003000&docid=1322> (дата обращения: 11.03.2020).

Российской Федерации осуществляется по субсидиарному принципу и лишь в тех масштабах, которые заранее predeterminedены федеральным законодателем.

Вышеописанная схема распределения законотворческих полномочий между федеральным центром и субъектами Российской Федерации является предметом многочисленных доктринальных исследований отечественных ученых-конституционалистов, а также порождает споры в правоприменительной деятельности высших судебных органов Российской Федерации и органов государственного управления.

Одним из важнейших аргументов в пользу эффективности существующей конституционной модели разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерации и субъектами Российской Федерации по вопросам совместного ведения, учитывающий, в том числе, особенности российского федерализма является то, что именно приоритетный статус федерального законодательства позволяет в большей степени обеспечить формирование единого правового пространства в важных сферах государственно-правового регулирования на всей территории страны. [7]. Безусловно, с данным аргументом невозможно не согласиться, но в то же время, на наш взгляд, он не может оправдать такое положение, при котором в определенной сфере государственно-правового управления может возникнуть «вакуум» в правовой регламентации вопросов, отнесенных в соответствии со ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению, в связи с отсутствием на федеральном уровне необходимого законодательного акта. Аналогичная правовая неопределенность возникает и в случае, когда федеральный закон по вопросу совместного ведения принят, однако, его нормы лишь частично регламентируют соответствующую сферу совместного управления. Что следует предпринимать законодательным органам субъектов Российской Федерации в подобных ситуациях? Допустима ли в целях восполнения пробела в правовом регулировании вопросов, отнесенных к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, самостоятельная опережающая региональная нормотворческая деятельность и в каких пределах? Постараемся ответить на поставленные вопросы посредством анализа норм, указанных в ст. 72–73, ст. 76 Основного закона Российской Федерации, и выявить содержание конституционных основ законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

Конституционно-правовые особенности реализации субъектами Российской Федерации некоторых правотворческих полномочий

В постсоветский период впервые возможность законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации была установлена положениями Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, подписанного в рамках Федеративного договора 1992 г.¹ При этом в Конституции СССР 1978 г. предусматривалась возможность принятия законов некоторыми субъектами союзного государства (краями, областями и городами Москва и Санкт-Петербург) при условии отсутствия на федеральном уровне соответствующего нормативного правового акта². Несмотря на установление на конституционном уровне закрытого перечня субъектов, имевших право осуществлять законотворческую деятельность по вопросам совместного ведения при условии отсутствия федерального закона, фактически право законотворчества по указанной категории вопросов реализовывалось и всеми остальными субъектами.

Однако уже в Конституции Российской Федерации 1993 г. прямо была закреплена совершенно иная, полностью противоположная вышеописанной модель закрепления полномочий субъектов Российской Федерации

¹ Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации: федеративный договор от 31.03.1992 (вместе с «Протоколом к Федеративному договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации» от 31.03.1992) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120323/ (дата обращения: 11.03.2020).

² Так называемая возможность опережающего законотворчества предусматривалась ст. 84.11 Конституции РФ 1978 г.: «До принятия соответствующих законов Российской Федерации по вопросам совместного ведения Российской Федерации, краев, областей и городов Москвы и Санкт-Петербурга краевые, областные, Московский и Санкт-Петербургский Советы народных депутатов вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование. При издании в последующем законодательных актов Российской Федерации по данным вопросам акты краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга приводятся в соответствие с федеральными законодательными актами» // Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России (принята ВС РСФСР 12.04.1978) (ред. от 10.12.1992) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=1739#06549839990296693> (дата обращения: 11.03.2020).

по осуществлению законотворческой деятельности в рамках совместного ведения. Во-первых, в отличие от норм Федеративного договора 1992 г., в Конституции Российской Федерации 1993 г. в принципе отсутствовал перечень субъектов Российской Федерации с особым статусом, которые могли бы даже в целях восполнения правовых пробелов принимать законы и иные нормативные правовые акты в формате опережающего нормотворчества. Во-вторых, с формально-юридической точки зрения сама формулировка ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации, устанавливая последовательность принятия законодательных актов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, «по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются *федеральные законы* и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации»), на наш взгляд, исключила возможность опережающего нормотворчества субъектов Российской Федерации. Аналогичной точки зрения придерживались такие ученые-конституционалисты, как А.Н. Лебедев, С.Л. Сергевнин [4; 5]. При этом С.Л. Сергевнин в дополнение к аргументации о том, что в ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации содержится непосредственное указание на последовательность принятия нормативных правовых актов по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, также особо подчеркивает, что конституционное законодательство Российской Федерации исходит из разрешительного принципа закрепления полномочий органов государственной власти федерального, регионального уровней и их должностных лиц [6]. Следовательно, отсутствие прямого запрета на опережающую законотворческую деятельность субъектов Российской Федерации вовсе не должно рассматриваться как дозволение и допустимость ее осуществления.

В целом поддерживая вышеизложенную позицию, в то же время, отметим ее чрезмерную категоричность и ее неэффективность с точки зрения неприспособленности для нужд оперативного регионального правового регулирования вопросов, относящихся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Естественно, отсутствие необходимой нормативной правовой базы для реализации полномочий, указанных в ст. 72 Конституции Российской Федерации 1993 г., и решения связанных с ними задач создавало серьезные препятствия для различных сфер социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Пребывание в режиме ожидания на неопределенный период времени для регионов в таких условиях, безусловно, было

недопустимым и даже стратегически опасным. Формирование в 90 х гг. абсолютно новых политико-экономических основ функционирования общества требовало максимальной оперативности в формировании региональной правовой базы. В связи этим в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации (Краснодарский и Ставропольский края, Иркутская, Курганская, Читинская области и др.) появлялись нормы, предусматривающие право на принятие законов субъектами Российской Федерации до принятия федерального закона, т. е. фактически на региональном уровне в одностороннем порядке закреплялось право опережающего законотворчества субъекта Российской Федерации.

Безусловно, в подобных условиях срочности и отсутствия единых федеральных ориентиров в правовом регулировании в той или иной сфере реализации совместных полномочий сложно было бы рассчитывать на единообразие правового пространства, на правовую определенность в связи с чем многие ученые-конституционалисты указывали на необходимость установления категорического запрета на опережающее законотворчество по причине его очевидного противоречия норме ч. 2. ст. 76 Конституции Российской Федерации [3]. Однако реальное применение сформулированной российской доктриной конституционного права системы запретов на опережающее законотворчество субъектов Российской Федерации стало возможным только после принятия федеральных законов, т.е. тогда, когда в гражданском обороте одновременно фактически возникла необходимость и возможность правовой оценки их соотношения с региональными законодательными актами, принятыми в формате опережающего законотворчества.

Впервые соответствующая оценка соотношения указанных актов правотворческой деятельности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации была дана, в частности, в Постановлении Конституционного суда РФ от 1 февраля 1996 г. №3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области»¹. Согласно сформулированной в данном судебном акте правовой позиции Конституционного суда РФ сам факт отсутствия федерального закона не означает невозможность принятия регионального закона, который, однако, уже после принятия федерального закона в силу

¹ По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области: постановление Конституционного суда РФ от 01.02.1996 № 3-П [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23007/ (дата обращения: 11.03.2020).

ч. 2. ст. 76 Конституции РФ должен быть приведен в соответствие с федеральным законом.

В дальнейшем вышеуказанная правовая позиция полностью воспроизводилась в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации от 9 января 1998 г. №1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации»¹. При этом в данном судебном акте Конституционного Суда Российской Федерации помимо необходимости приведения в соответствие региональных законов, принятых в рамках опережающего законотворчества, судом было отдельно дано разъяснение, согласно которому подобная обязанность по приведению в соответствие возлагается на все субъекты Российской Федерации.

Таким образом, исходя из вышеуказанного, Конституционный суд Российской Федерации признал допустимым, а самое главное, не противоречащим Основному закону страны практику принятия законов субъектами Российской Федерации по вопросам, отнесенным к совместному ведению, в условиях отсутствия федерального закона, т.е. фактически легитимировал опережающее законотворчество.

Необходимо отметить, что изложенные в указанных судебных актах правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации также неоднократно становились предметом дискуссий российских ученых-конституционалистов по причине их противоречия ч. 2. ст. 76 Конституции Российской Федерации [3].

В свою очередь, сторонники практики допустимого опережающего законотворчества субъектов Российской Федерации, подтвержденного судебным актом Конституционного суда РФ, указывают на то, что в нем проявляется важнейший элемент конституционно-правового статуса субъекта Российской Федерации как участника правотворческой деятельности по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [2; 6]². Более того, именно опережающее законотворчество в большей степени соответствует правовой природе федеративного государственного устройства Российской Федерации [1].

¹ По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации: постановление Конституционного суда РФ от 9 янв. 1998 г. № 1-П [Электронный ресурс]. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?doc_itself=&backlink=1&nd=102051028&page=1&rdk=0#10 (дата обращения: 11.03.2020).

² См. также: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: учеб. М., 2003. С. 331.; Чиркин В.Е. Конституционное право России: учеб. М., 2003. С. 199.

По мнению сторонников опережающего законодательства, последнее допустимо также еще и потому, что на федеральном уровне не определены критерии достаточности федеральных законов, которые в свою очередь позволили бы определить момент, точку отсчета допустимости принятия субъектами Российской Федерации законов во исполнение предписаний актов федерального законодательства [1]. Федеральный законодатель никак не ограничен ни в количестве принимаемых нормативных актов по конкретному вопросу, отнесённому к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, ни во времени их принятия. Таким образом, любой вопрос, находящийся в совместном правовом регулировании согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации, может периодически становится предметом новой правовой регламентации на федеральном уровне. Следовательно, и региональное законодательство, принимаемое по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в какой-то степени постоянно находится в режиме вынужденного опережающего законодательства.

Заключение

Исходя из всего вышеизложенного, считаем, что законодательская деятельность субъектов Российской Федерации, которая осуществляется по предметам совместного ведения, перечисленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, является допустимой, а в некоторых случаях и необходимой не только при условии существования федерального закона, регламентирующего соответствующий вопрос совместного ведения, но также и в условиях отсутствия такового. Так называемое опережающее законодательство имеет скорее вынужденный характер, и его допустимость в большей степени предопределена федеративным государственным устройством¹, при котором законодательный орган субъекта Российской Федерации стремится к формированию необходимой правовой основы для оперативного решения социально-экономических, политических вопросов региона, не терпящих отсрочки до момента,

¹ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 2 Федерального закона от 26 ноября 1996 года «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления» в связи с запросом Тульского областного суда: постановление Конституционного суда РФ от 03.11.1997 № 15-П [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16682/ (дата обращения: 11.03.2020).

когда федеральный законодатель сочтет необходимым принятие федерального закона. Кроме того, именно в нормах так называемого опережающего законодательства может проявиться специфика правового регулирования соответствующей сферы общественных отношений, основанная на особенностях социально-экономического и политического развития конкретного субъекта Российской Федерации.

Список литературы

1. Автономов А.С. Разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 181.
2. Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 362–366.
3. Крылов Б.С. Полномочия субъектов Российской Федерации. Разграничение предметов ведения и полномочий в Российской Федерации // Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия: науч.-практ. пособие. М., 1998. С. 27.
4. Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 140.
5. Сергеев С.Л. Субъект Федерации: статус и законодательная деятельность. СПб., 1999. С. 96–97.
6. Хабриева Т.Я. Федерализм в России – современный этап развития // Казанский федералист. 2003. № 1(5). С. 8–9.
7. Чурсина Е.В. О нормотворческой деятельности субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 15–21.

References

1. Avtonomov, A.S. (2001) Razgranichenie predmetov vedeniya mezhdru Federatsiei i ee sub"ektami [Distinction between the Federation and its entities]. In: *Federalizm: teoriya, instituty, otnosheniya (sravnitel'no-pravovoe issledovanie)* [Federalism: theory, institutions, relations (comparative legal research)]. Moscow. (In Russian).
2. Konyukhova, I.A. (2004) *Sovremennyyi rossiiskii federalizm i mirovoi opyt: Itogi stanovleniya i perspektivy razvitiya* [Modern Russian federalism and world experience: Results of formation and development prospects]. Moscow. P. 362–366. (In Russian).
3. Krylov, B.S. (1998) Polnomochiya sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Razgranichenie predmetov vedeniya i polnomochii v Rossiiskoi Federatsii [Powers of the constituent entities of the Russian Federation. Delimitation of terms of reference and authority in the Russian Federation]. In: *Sub"ekt Rossiiskoi Federatsii. Pravovoe polozhenie i polnomochiya* [Subject of the Russian Federation. Legal status and powers]. Moscow. P. 27. (In Russian).
4. Lebedev, A.N. (1999) *Status sub"ekta Rossiiskoi Federatsii (Osnovy kontseptsii, konstitutsionnaya model', praktika)* [Status of a subject of the Russian Federation (Fundamentals of the concept, constitutional model, practice)]. Moscow. P. 140. (In Russian).

5. Sergevnin, S.L. (1999) *Sub"ekt Federatsii: status i zakonodatel'naya deyatel'nost'* [Subject of the Federation: status and legislative activity]. St. Petersburg. P. 96–97. (In Russian).

6. Khabrieva, T.Ya. (2003) *Federalizm v Rossii – sovremennyi ehtap razvitiya* [Federalism in Russia – a modern stage of development]. *Kazanskii federalist – Kazan federalist*. No 1(5). P. 8–9. (In Russian).

7. Chursina, E.V. (2005) *O normotvorcheskoi deyatel'nosti sub"ekta Rossiiskoi Federatsii po predmetam sovmestnogo vedeniya* [On standard-setting activities of a subject of the Russian Federation on subjects of joint management]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and municipal law*. No 4. P. 15–21. (In Russian).

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Алефтина Хадзибекировна Гацолаева, кандидат юридических наук, доцент, Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, г. Владикавказ, Российская Федерация, e-mail: dzagurova@mail.ru

Заурбек Алексеевич Созанов, аспирант, Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4602-393>, e-mail: dzagurova@mail.ru

About the authors

Aleftina Kh. Gatsolaeva, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, North Ossetian State University after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, Russian Federation, e-mail: dzagurova@mail.ru

Zaurbek A. Sozanov, Postgraduate Student, North Ossetian State University after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, Russian Federation, e-mail: dzagurova@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2020

Received: 24 Jan. 2020

Принята к публикации: 13.04.2020

Accepted: 13 Apr. 2020

Опубликована: 29.06.2020

Published: 29 June 2020