

УДК / UDC 342.41

Некоторые практические проблемы реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий

М. Д. Дзагурова, З. А. Созанов

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

В статье рассмотрены некоторые практические проблемы реализации правотворческих полномочий субъектами Российской Федерации.

Авторами подробно исследованы конкретные нормы федерального законодательства, неточности и противоречивость содержания которых являются причиной невозможности обеспечения качественной правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

Предложены способы устранения противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Ключевые слова: федеральное законодательство, совместно ведение, противоречивость норм федерального законодательства, нормоконтроль.

Для цитирования: Дзагурова М.Д., Созанов З.А. Некоторые практические проблемы реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2(60). С. 92–100.

Some practical issues of implementation of lawmaking powers by subjects of the Russian Federation

Madina D. Dzagurova, Zaurbek A. Sozanov

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

The article is devoted to some practical problems of implementation of law-making powers by the subjects of the Russian Federation.

The authors have studied in detail the specific norms of Federal legislation, the inaccuracies and inconsistencies in the content of which are the reason for the inability to ensure high-quality law-making activities of the subjects of the Russian Federation.

The article also formulated conclusions regarding ways to resolve the contradictions between federal law and the legislation of the constituent entities of the Russian Federation.

Key words: Federal legislation, joint management, inconsistency of Federal legislation, norm control.

For citation: Dzagurova, M.D., Sozanov, Z.A. (2020) Nekotorye prakticheskie problemy realizatsii sub"ektami Rossiiskoi Federatsii pravotvorcheskikh polnomochii [Some practical issues of implementation of lawmaking powers by subjects of the Russian Federation]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2(60). P. 92–100. (In Russian).

Введение

В рамках настоящей статьи попробуем исследовать более подробно некоторые практические проблемы реализации законотворческих полномочий субъектами Российской Федерации посредством анализа содержания и сопоставления конкретных нормативных правовых актов федерального и регионального уровней.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации последние вправе принимать не только законы, но и иные нормативные правовые акты. При этом общим критерием для указанных видов нормативных правовых актов, предполагающих допустимость их применения в одной общей правовой сфере, является их соответствие федеральным законам.

В общей теории российского права, регламентирующего формы реализации публично-властных полномочий органами государственной власти (как законодательными, так и органами исполнительной ветви власти), традиционно принято выделять правотворческие и правоприменительные полномочия¹. Каждая из указанных форм реализации публичных полномочий органов государственной власти, которые влекут правовые последствия, осуществляется либо в форме принятия законов (законодательные органы государственной власти), либо в форме принятия иных нормативных правовых актов подзаконного характера (постановлений, распоряжений органов исполнительной ветви власти)². Следовательно, исходя из буквального толкования нормы ч. 2. ст. 76 Конституции Российской Федерации, правотворческие полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения реализовываются как в форме принятия законов,

¹ Попова Н.Ф. Административное право: учеб. и практикум для прикладного бакалавриата. М.: Юрайт, 2018. С. 341.

² Там же.

так и иных нормативных правовых актов подзаконного характера. Таким образом, в контексте исследования вопроса о качестве реализации правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации по вопросам, относящимся к совместному ведению, необходимо анализировать содержание не только законов субъектов, но и подзаконных нормативных актов региональных органов исполнительной ветви власти и государственного управления, в которых также находят свое выражение правотворческие полномочия.

Впервые вышеперечисленные формы реализации полномочий субъектов Российской Федерации законодательно были закреплены в федеральном законе от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹. В ст. 12 данного федерального закона, в частности, содержалась норма, конкретизировавшая содержание ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации и предусматривавшая возможность самостоятельного правового регулирования субъектами Российской Федерации вопросов, отнесенных к совместному ведению при условии отсутствия соответствующего федерального закона. Однако указанные законы субъектов Российской Федерации должны были быть приведены в соответствие после принятия по тождественному вопросу, отнесенному к совместному ведению, федерального нормативного акта.

Указанный федеральный закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» был отменен в 2002 году. Однако большинство из его норм, регламентирующих вопросы реализации правотворческих полномочий субъектами Российской Федерации, в еще более конкретном виде были восприняты нормами федерального закона от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В частности,

¹ О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23497/

п. 2. ст. 3 данного федерального закона помимо обязанности субъектов Российской Федерации по приведению принятых ими законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с федеральными актами предусмотрен и конкретный срок исполнения данного обязательства – 3 месяца, исчисляемые с даты принятия федерального закона.

Основное исследование

Несмотря на подобную конкретику в плане сроков приведения нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством, регламентирующим вопросы совместного ведения как на уровне федерального законодательства, так и на уровне законов субъектов Российской Федерации, до настоящего времени отсутствует единый механизм порядка и/или процедуры принятия согласованного с федеральным центром нормативного акта субъекта Российской Федерации по вопросам, указанным в ст. 72 Конституции Российской Федерации. Кроме того, ни в Конституции Российской Федерации, ни в федеральном законе от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» нет никаких указаний на то, с какого именно момента нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации считается не соответствующим федеральному закону и тем самым не подлежащим применению – автоматически с момента принятия и вступления в законную силу федерального закона или с какого-то иного момента (например, с момента признания несоответствия в судебном или ином юрисдикционном порядке). Очевидно одно – для определения несоответствия нормативного правового акта, принятого законодательными и/или исполнительными органами власти субъекта Российской Федерации по вопросам совместного ведения, предписаниям федерального законодательства не следует рассчитывать исключительно на профессиональную правовую подготовку граждан или отдельных должностных лиц – правоприменителей. Безусловно, для целей обеспечения стабильности гражданского оборота, правовой определенности указанный вопрос о моменте и официальной процедуре признания нормативного правового акта субъекта Российской Федерации не соответствующим федеральному закону и потому не подлежащим применению, должен быть подробно урегулирован федеральным законодательством.

В процессе исследования вопроса о порядке принятия субъектами Российской Федерации законов и иных нормативных правовых актов во исполнение предписаний федерального законодательства в рамках реализации совместных полномочий (ст. 72 Конституции Российской Федерации) авторами также была выявлена необходимость более четкого установления в федеральном законодательстве основополагающих принципов и подходов, применяемых в соответствующей сфере правового регулирования. Так, согласно ч. 2 ст. 26.1 Федерального закона №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями, а также законами субъектов Российской Федерации. Из перечисленных форм реализации полномочий по совместному ведению на федеральном уровне основным является федеральный закон. Таким образом, именно федеральный закон определяет общие принципы и основы правового регулирования в соответствующей сфере совместного ведения. Однако зачастую чрезмерно неточные формулировки указанных принципов и основ или же противоречивость норм федерального закона влечет невозможность обеспечения единообразной и верной с позиций ч. 2 ст. 76 и ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и, следовательно, единообразной и верной правоприменительной практики органов власти субъектов Российской Федерации и гражданского оборота в целом.

Так, в подтверждение вышеизложенных выводов обратимся, в частности, к административному законодательству, отнесенному в соответствии с п. «к» ст. 72 Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации [3]. Согласно п. 4 ч. 1 ст. 1.3. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, к ведению Российской Федерации в области административного законодательства относится определение порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе, установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. В то же время в п. 2 ч. 1 ст. 1.3.1. того же самого Кодекса об административных правонарушениях Российской

Федерации установлено, что организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, относится к ведению субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, в указанных нормах содержится некоторое противоречие. С одной стороны, в п. 4. ч. 1. ст. 1.3. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации, исходя из буквального толкования данной нормы, к ведению Российской Федерации в области административного законодательства относится определение порядка производства по делам об административных правонарушениях независимо от того, федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации определяется состав административного правонарушения. Следовательно, данная норма п. 4. ч. 1. ст. 1.3 КоАП РФ является общей и обеспечивает единообразный подход в вопросе порядка привлечения к административной ответственности физических и юридических лиц, независимо от того, на территории какого конкретного субъекта Российской Федерации было совершено административное правонарушение.

С другой стороны, в ч. 2. п. 1. ст. 1.3.1. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации содержится вроде бы специальная норма, устанавливающая полномочия субъекта Российской Федерации по определению порядка производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации. Однако квалификация нормы ст. 1.3.1. Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации как специальной, на наш взгляд, может быть лишь условной хотя бы потому, что в случае отсутствия на уровне законов субъектов Российской Федерации норм, определяющих порядок осуществления производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, производство осуществляется в соответствии с нормами КоАП РФ. Иной подход, при котором и норма п. 4. ч. 1 ст. 1.3, и норма п. 2. ч. 1. ст. 1.3.1. КоАП РФ признавались бы специальными, исключал бы возможность осуществления производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, согласно предписаниям норм Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации [4; 5].

Следовательно, все вышеизложенное, по мнению авторов, подтверждает вывод о том, что в самом федеральном законе, регулирующем вопросы совместного ведения (в данном случае в административном законодательстве Российской Федерации) имеются серьезные противоречия в определении основ и принципов разграничения предметов ведения. Подобные противоречия исключают возможность качественной реализации правотворческих полномочий субъектами Российской Федерации по вопросам совместного ведения, перечисленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации¹.

Заключение

Противоречивость федерального законодательства ведет также и к пассивности субъектов Российской Федерации в плане проявления инициативы в обеспечении правовой регламентации вопросов совместного ведения. Так, в рамках настоящего исследования нами была предпринята попытка исследования нормативных правовых актов, регулирующих порядок производства по делам об административных правонарушениях и принятых субъектами федерации, входящими в состав Северо-Кавказского федерального округа. Однако было установлено, что ни одного нормативного правового акта по указанному аспекту совместного правового регулирования субъектами данного федерального округа не было принято.

Учитывая все вышеизложенное и основываясь на п. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации, отметим, что качество правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации по вопросам совместного ведения во многом зависит и от точности предопределения на уровне федерального законодательства вектора развития региональных правотворческих полномочий. Кроме того, для синхронизации федерального и регионального законодательства, принимаемого по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, необходимо установление более оперативных процедур исключения из сферы совместного правового регулирования противоречивых норм.

¹ Старостин Б.А. Административная ответственность по законодательству субъектов Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2013.

Список литературы

1. Старостин С.А. О некоторых концептуальных основах законодательства об административной ответственности // Вестник Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА). 2014. № 2. С. 17–24.

2. Россинский Б.В. О полномочиях Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в области установления административной ответственности // Административное право и процесс. 2015. № 6. С. 26–31.

3. Россинский Б.В. Размышления о государственном управлении и административной ответственности // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 6–24.

References

1. Starostin, S.A. (2014) O nekotorykh kontseptual'nykh osnovakh zakonodatel'stva ob administrativnoi otvetstvennosti [On some conceptual framework of legislation on administrative responsibility]. *Vestnik Universiteta imeni O.E. Kutafina (MGYUA) – Courier of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL)*. No 2. P. 17–24. (In Russian).

2. Rossinskii, B.V. (2015) O polnomochiyakh Rossiiskoi Federatsii i sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v oblasti ustanovleniya administrativnoi otvetstvennosti [On the powers of the Russian Federation and the constituent entities of the Russian Federation in the field of establishing administrative responsibility]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative law and process*. No 6. P. 26–31.

3. Rossinskii, B.V. (2016) Razmyshleniya o gosudarstvennom upravlenii i administrativnoi otvetstvennosti [Reflections on public administration and administrative responsibility]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative law and process*. No 5. P. 6–24.

Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

Об авторах

Мадина Джабраиловна Дзагурова, кандидат юридических наук, Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, e-mail: dzagurova@mail.ru

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

About the authors

Madina D. Dzagurova, Cand. Sci. (Law), 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: 27.01.2020

Received: 27 Jan. 2020

Принята к публикации: 17.04.2020

Accepted: 17 Apr. 2020

Опубликована: 29.06.2020

Published: 29 June 2020