

К ВОПРОСУ О ПОДХОДАХ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Сажин Эдуард Анатольевич

магистрант, Уральский государственный юридический университет, РФ, г. Екатеринбург

В юридической литературе обычно встречаются две точки зрения, подразумевающие понятие «законодательства», в качестве которых выступают узкий и широкий смыслы понимания.

Массив законов, принимаемых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, или непосредственно народом, путем проведения референдума, подразумевает законодательство в «узком» его понимании.

Главенствующая роль при этом видится в верховенстве закона и необходимости относить к законодательству только те акты, которые по своей природе являются законодательными. Здесь мы не видим подмены закона подзаконными актами и уменьшения роли закона.

Указывая на недостатки широкого понимания законодательства Р.З. Лившиц отмечал «это путь размывания закона, подмены его управленческими решениями» [1, с. 111]. Л.Б. Тиунова считает, что «объединение законов и подзаконных актов подрывает авторитет закона, подменяет его актами управления, что влечет разрушение законности [2, с. 55]. По мнению других сторонников такой точки зрения, высшей силой должен обладать только законы на основе и во исполнение которых принимаются другие подзаконные нормативные правовые акты. Отличный от указанной точки зрения «широкий» смысл понимания законодательства говорит о принадлежности к законодательству всех нормативных правовых актов, составляющих систему законодательства. Так, например, С.С. Алексеев, определяет законодательство как «всю совокупность нормативных юридических актов, действующих в данной стране, образующих единую цельную систему, которая обычно именуется системой законодательства» [3, с. 42]. По мнению Д.А. Керимова «законодательство юридически – это совокупность только законодательных актов, но в практическом обыкновении законодательство понимают более широко: законодательство включает в себя не только законы, но и подзаконные акты, образуя вместе с ними единую законодательную систему» [4, с. 36].

В связи с имеющимся разнообразием в понимании термина законодательства и отсутствием легального его закрепления может возникнуть следующая неопределенность: к чему, если не к законодательству, относятся нормативно-правовые акты, принимаемые органами государственной власти и органами местного самоуправления? Очевидно, что законодательство носит субъективный характер и применение широкой трактовки законодательства в настоящий момент имеет более практическое применение. В связи с изложенным интересным будет обратить внимание на то, какой смысл в понятие «законодательство» вкладывают субъекты Российской Федерации в принимаемые ими правовые акты.

Анализ правовых актов, которыми субъекты Российской Федерации определили подходы к пониманию законодательства, позволяет говорить о присутствии как «широкого» так и «узкого» подходов. Вместе с тем в подавляющем большинстве субъектов Российской Федерации законодатели региональных представительных органов поддерживают точку зрения, высказанную С.С. Алексеевым, и законодательно определяют, что «законодательство» субъекта Российской Федерации включает в себя конституцию (устав) субъекта, законы, правовые акты, принимаемые законодательным и исполнительными органами

государственной власти. То есть всех уполномоченных на принятие правовых актов органов. Примерами таких норм могут служить законы о нормативных правовых актах Республики Хакасия, Республики Тыва и Самарской области, законы о правовых актах Свердловской и Ярославской областей, Закон Краснодарского края «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» и другие.

Мнение Р.З. Лившица и Л.Б. Тиуновой отражающее «узкий» подход в понимании термина «законодательство» также разделяется некоторыми региональными законодателями. Однако нормы права, определяющие законодательство субъекта Российской Федерации как совокупность принимаемых в субъекте законов присутствуют лишь в нескольких субъектах. Так, например Законом города Москвы «О правовых актах города Москвы» прямо установлено, что «законодательство города Москвы – совокупность законов города Москвы» [5]. В то же время в Иркутской области Законом «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» законодательными актами области являются «Устав Иркутской области, законы Иркутской области о поправках к Уставу Иркутской области и законы области» [6]. Определение законодательства рамками конституции (устава) и законов также можно встретить в соответствующих законах Республики Марий Эл, Нижегородской и Орловской областей. Отдельно необходимо остановиться на том, что ряд субъектов Российской Федерации, заявляя о создании региональной системы законодательства, прямо не устанавливает принадлежность к ней тех или иных правовых актов. В то же время анализ правовой базы позволяет такие субъекты Российской Федерации считать использующими широкий подход к пониманию законодательства. Яркими примерами могут служить Республика Адыгея где «Конституция Республики Адыгея имеет высшую юридическую силу в системе законов и иных нормативных правовых актов Республики Адыгея, является правовой основой законодательства Республики Адыгея» [7], а также Калужская область установившая норму, согласно которой «нормативные правовые акты правотворческих органов Калужской области (далее – нормативные правовые акты) принимаются с целью: – формирования законодательства Калужской области» [8]. Аналогичным путем пошли законодатели в Республике Ингушетия и Карачаево-Черкесской Республике, в Оренбургской и Тамбовской областях. Значительное количество субъектов Российской Федерации при определении своей правовой базы отошли от термина «законодательство» и применяют понятие «система нормативных правовых актов», устанавливая содержание системы нормативных правовых актов в том же виде в котором устанавливается содержание «законодательства» в широком понимании, а именно систему нормативных правовых актов образуют устав, законы, нормативные правовые акты законодательного органа и органов исполнительной власти. К представителям с таким подходом в систематизации норм права следует отнести Тверскую область, образовавшую свою систему нормативных правовых актов из «Устава Тверской области, поправок к Уставу Тверской области, законов Тверской области, постановлений Законодательного Собрания Тверской области нормативного характера, постановлений Губернатора Тверской области, нормативных правовых актов Правительства Тверской области, нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Тверской области, государственных органов Тверской области» [9]. В Пермском крае систему нормативных правовых актов закрепили в Уставе Пермского края: «Устав Пермского края, законы Пермского края, указы губернатора Пермского края, постановления Правительства Пермского края, нормативные правовые акты органов исполнительной власти Пермского края» [10]. Таким образом, из системы нормативных правовых актов исключены постановления Законодательного Собрания Пермского края.

Подобные подходы в систематизации нормативных правовых актов применяются в Астраханской, Воронежской, Курганской областях и Ханты-Мансийском автономном округе – Югре. В Республике Северная Осетия-Алания установлена равнозначность «единой, упорядоченной по юридической силе системы нормативных правовых актов Республики Северная Осетия-Алания, законодательству Республики Северная Осетия-Алания» [11].

Проведенное исследование нормативных правовых актов, принимаемых субъектами Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что региональным законодателем применяются как широкое, так и узкое понимание термина «законодательства». Следует также признать о наличии своеобразного применения понятий «законодательство» и «система нормативных правовых актов».

Вместе с тем, несмотря на имеющиеся различия в правовых определениях все субъекты Российской Федерации свою нормотворческую деятельность осуществляют в целях создания и совершенствования научно обоснованной единой системы нормативных правовых актов – системы законодательства.

Список литературы:

1. Лившиц Р.З. Теория права – М.: БЕК, 1994.
2. Тиунова Л. Б. Системные связи правовой действительности. – СПб.: Издательство СПб университета, 1991.
3. Алексеев С. С. Проблемы теории права: Курс лекций. – Свердловск, 1972. Т. 2.
4. Керимов Д. А. Законодательная техника. – М.: Норма, 2000.
5. Закон города Москвы от 8 июля 2009 года № 25 «О правовых актах города Москвы» // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 12.02.2018 г.
6. Закон Иркутской области от 12 января 2010 года № 1-ОЗ «О правовых актах Иркутской области и правотворческой деятельности в Иркутской области» // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 12.02.2018 г.
7. Закон Республики Адыгея от 9 октября 1998 года № 92 «О нормативных правовых актах» // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 12.02.2018 г.
8. Закон Калужской области от 25 июля 1995 года № 12 «О нормативных правовых актах органов государственной власти Калужской области» // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 12.02.2018 г.
9. Закон Тверской области от 16 марта 2004 года № 13-ОЗ «О нормативных правовых актах Тверской Области» // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 12.02.2018 г.
10. Устав Пермского края от 27 апреля 2007 года № 32-ПК // СПС «Консультант Плюс». Дата обращения: 12.02.2018 г.
11. Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14 ноября 2014 года № 36-РЗ «О нормативных правовых актах Республики Северная Осетия-Алания».