

*На правах рукописи*

*Котова Наталья Сергеевна*

**ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ  
ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА  
(НА ПРИМЕРЕ ГЛАВНОГО УПРАВЛЕНИЯ  
МИНЮСТА РОССИИ ПО МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Специальность 12.00.14 - Административное право;  
финансовое право; информационное право

**Автореферат  
диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук**

МОСКВА  
2004

Работа выполнена на кафедре административного и финансового права Государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская правовая академия Министерства юстиции Российской Федерации».

**Научный руководитель:** кандидат юридических наук, доцент  
Побережная Ирина Адольфовна

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
Закупень Татьяна Васильевна

кандидат юридических наук  
Шуберт Татьяна Эдуардовна

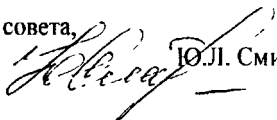
**Ведущая организация -**  
Московский государственный открытый университет

Защита диссертации состоится «25» ноября 2004 года в 12<sup>00</sup> часов на заседании диссертационного совета Д 229.001.01 при Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации по адресу: 117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1, ауд. 49.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

Автореферат разослан «25» октября 2004 года.

Ученый секретарь диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

  
Ю.Л. Смирникова

2005-4  
17894

899356

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Формирование правового государства в России, как и в любом другом государстве, основывается на верховенстве закона и эффективной реализации нормативных правовых актов государства. Фундаментом правовой системы Российского государства, обеспечивающим целостность Российской Федерации, является Конституция Российской Федерации (далее - Конституция РФ). Федеральное законодательство, конституции (уставы) и законы субъектов Российской Федерации должны соответствовать Конституции РФ и не должны противоречить друг другу.

В настоящий период, во времена экономических, политических, социальных и правовых реформ, в нормотворческой и правоприменительной практике возникают многочисленные проблемы, вызванные несовершенством как правовых институтов, так и практики их применения, коллизиями как в системе права, так и при правоприменении. Данные процессы в системе права обусловлены историческими особенностями российской государственности.

Первым шагом по восстановлению единства правового пространства стало подписание Федеративного договора в марте 1992 г. После распада СССР в силу отсутствия реальных правовых рычагов федеративного реагирования начался процесс «приватизации» субъектами Российской Федерации федеральных полномочий и принятия ими конституций и уставов. При этом подавляющее их количество содержало нормы, противоречащие Конституции РФ.

Таким образом, в последнее десятилетие XX в. Россия столкнулась с рядом сложных проблем, в числе которых - дезинтеграция правового поля, нарушение системных связей внутри российского правового пространства. Ошибки и просчеты при проведении политики в области федерализма при наличии регионального сепаратизма серьезно обострили эту проблему, поставили под угрозу реализацию принципов государственной целостности Российской Федерации, а также верховенства закона, и в первую очередь Конституции РФ.

Несоответствие законов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам, в том числе вторжение субъектов Российской Федерации в сферу исключительного ведения Российской Федерации, ограничения конституционных прав и свобод граждан стали весьма распространенными явлениями.

В ряде случаев это вызвано экономическими и иными проблемами регионов, несовершенством федерального законодательства. Однако подобные аргументы органов государственной власти субъектов Российской Федерации не могут служить оправданием разрушению единого правового пространства страны и тенденциям децентрализации.



В этих условиях очевидна необходимость создания целостного механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать соотношение системы федерального законодательства и региональных законодательных систем на основе положений Конституции РФ. Указанный механизм призван помочь субъектам Российской Федерации в разрешении насущных проблем регионального правотворчества.

Актуальность темы диссертационного исследования подчеркивается и тем, что сама категория «правовое пространство» пока еще не в полном объеме исследована в научной доктрине, хотя в последнее время достаточно широко используется в юридической практике, в том числе в текстах нормативных правовых актов. На взгляд автора, правовое пространство - это вся совокупность юридических норм, действующих в пределах России.

Законодательство в широком смысле слова - это совокупность законов и подзаконных нормативных актов, действующих на территории России. Нормы всех актов должны быть согласованы между собой и соподчинены в зависимости от их юридической силы и органа, издавшего нормативный правовой акт. Конституция РФ как Основной Закон Российской Федерации по отношению к другим нормативным правовым актам обладает высшей юридической силой. В целях обеспечения соответствия нормативных актов и разрешения коллизий должна быть сформирована особая процедура, направленная на разрешение указанных проблем.

Механизм обеспечения единства правового пространства России - это система органов государственной власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона, примата норм международного права, государственной целостности Российской Федерации посредством использования в пределах своей компетенции определенных форм и методов контроля. Ввиду этого проведенный в диссертационном исследовании анализ особенностей функционирования данного механизма в настоящее время крайне актуален.

Одним из важнейших методов контроля выступает контроль за правотворческой деятельностью как одна из форм осуществления государственной власти. По смыслу положений ч. 4 ст. 15 и ст. 17 Конституции РФ такой контроль должен обеспечить правовое соответствие законов и иных нормативных правовых актов Основному Закону России - Конституции РФ. Действенный контроль всей правотворческой деятельности - необходимое условие построения правового государства.

Систему органов государственной власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона, механизма обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, составляют Президент Российской Федерации (далее - Президент РФ) и его представители в федеральных округах, судебные органы, прокуратура, органы юстиции, антимонопольные, таможенные и налоговые органы. В то же время следует констатировать,

что механизм только складывается и между его различными звеньями нет четкого, законодательно оформленного разграничения функций и компетенций, нет должного взаимодействия. Кроме того, до настоящего момента отсутствует научная проработка данной проблематики.

Органы юстиции призваны проводить государственную политику и осуществлять государственное управление в сфере юстиции, координировать деятельность в этой сфере федеральных органов исполнительной власти. Этим определяется их роль в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации. Но данная функция осуществляется органами юстиции с 1995 г., и до настоящего времени проходит процесс совершенствования форм и методов контроля.

Последние годы стали важным этапом становления и укрепления деятельности Министерства юстиции Российской Федерации (далее - Минюст России) по реализации данного механизма, обеспечению конституционной законности и единства правового пространства Российской Федерации.

Сильную государственную власть и, как неперемное условие ее существования, единое правовое пространство в Российской Федерации должен обеспечивать государственный орган, эффективно проводящий государственную политику в сфере юстиции. Таким органом в соответствии с Положением о Минюсте России, утвержденным Указом Президента РФ от 02.08.1999 №954 (в редакции Указа Президента РФ от 08.06.2000 № 1080), и Указом Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» выступает Минюст России.

Актуальность диссертационного исследования обусловлена также и идущей полным ходом в России административной реформой. Как никогда в настоящее время следует проанализировать механизмы и выявить проблемы обеспечения единства правового пространства и уточнить роль Минюста России в этом процессе, а также с учетом идущей реформы усовершенствовать данные механизмы.

Все вышеперечисленное обуславливает актуальность темы предпринятого исследования.

Цель и задачи диссертационного исследования. Исходя из актуальности заявленной проблемы в данном диссертационном исследовании ставится цель - определить место Минюста России и его территориальных органов (на примере Главного управления Минюста России по Московской области) в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, обозначить наиболее перспективные пути и организационно-правовые средства совершенствования деятельности и взаимодействия с иными государственными органами, позволяющие в итоге обеспечить формирование единого правового пространства на территории Российской

Федерации, и создать демократическую и эффективную систему государственного контроля за правотворческой деятельностью, обеспечивающего правовое соответствие законов и иных нормативных правовых актов Основному Закону России - Конституции РФ.

В соответствии с указанной целью диссертантом поставлены следующие **задачи**:

- обозначить теоретические аспекты определения правового пространства;

- охарактеризовать современное состояние правового пространства России;

- проанализировать особенности функционирования механизма обеспечения единства правового пространства;

- исследовать роль и место органов юстиции в механизме обеспечения единства правового пространства;

- раскрыть правовые и организационные основы деятельности Минюста России по обеспечению единства правового пространства.

**Объектом диссертационного исследования** являются общественные отношения, складывающиеся в процессе формирования единого правового пространства Российской Федерации.

**Предмет диссертационного исследования** составляют правовые и организационные основы деятельности Минюста России и его территориальных органов (на примере Главного управления Минюста России по Московской области) в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Многоаспектный характер темы диссертационного исследования предполагает необходимость обращения к различным отраслям юридического знания.

Юридическая наука располагает богатым материалом по вопросам обеспечения конституционной законности и единства правового пространства, принципов его организации, роли и деятельности государственных органов в механизме обеспечения целостности правового пространства, содержащим немало интересных фундаментальных суждений и взглядов, имеющих историческое значение в современных условиях. Эти проблемы на общетеоретическом уровне исследовались в ряде монографических исследований, включая диссертации, а также в коллективных трудах, сборниках и материалах научных конференций. Широко известны по данной проблематике работы С.С. Алексеева, М.В. Баглая, И.Н. Барциц, Н.В. Витрука, С.Л. Зивса, Т.Д. Зражевской, О.Е. Кутафина, В.В. Лазарева, В.Н. Лысенко, Г.В. Мальцева, В.С. Нерсесянца, В.Н. Савина, В.Г. Стрекозова, Ю.А. Тихомирова, И.А. Умновой, Б.С. Эбзеева, Т.Э. Шуберт и др. Научные исследования перечисленных авторов обогащают современную юридическую науку

важными положениями и выводами, которые были изучены диссертантом при подготовке данного исследования. Однако работы в большинстве случаев не содержат полного изложения основных характеристик правового пространства, механизма обеспечения его единства в современном российском государстве и роли органов юстиции в нем, а затрагивают отдельные стороны данной проблемы. В связи с этим требуются дальнейшие теоретические обобщения, анализ тенденций нарушений единства правового пространства, закономерностей функционирования органов юстиции в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, эффективности их взаимодействия с иными органами, повышение уровня защиты государственной безопасности и конституционных прав граждан путем проведения юридической экспертизы нормативных актов субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

В настоящее время в юридической литературе отсутствуют монографические исследования, посвященные роли органов юстиции в обеспечении единства правового пространства Российской Федерации.

Методологической основой диссертационного исследования являются положения современной научной методологии, новейшие средства и методы теории государства и права, науки административного права и государственного управления, комплекс научных методов познания, в том числе конкретно-исторический, системно-функциональный, формально-юридический, сравнительно-правовой, правового анализа, логический и другие методы.

При подготовке диссертационного исследования были использованы труды отечественных и зарубежных ученых по теории государства и права, конституционному праву, административному праву, государственному управлению и местному самоуправлению, в той или иной мере затрагивающие основы формирования и развития правовой системы и правового пространства Российской Федерации, правового статуса и организационных основ деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения единства правового пространства, защиты конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина.

Для углубленного исследования правового пространства Российской Федерации и механизма его обеспечения автор опирался на определенный нормативно-правовой и фактический материал, для изучения которого использовались методы конкретных юридических исследований (юридическая экспертиза), методы логического и статистического анализа. В частности, при подготовке диссертации использовались положения Конституции РФ, федеральных конституционных законов, федеральных законов, постановлений Конституционного суда РФ, пленумов Верховного суда РФ, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, ведомственных актов Минюста России, а также законодательства субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что впервые проведено комплексное исследование проблем организации деятельности Минюста России в сфере обеспечения единства правового пространства Российской Федерации.

Диссертация является монографическим комплексным исследованием теоретических и практических вопросов процесса формирования правового пространства Российской Федерации на современном этапе. В этом контексте уточняются и развиваются теоретические положения о понятии и структурных элементах правового пространства; рассматривается понятие «механизм обеспечения единства правового пространства России»; анализируется место и роль органов юстиции в указанном механизме; раскрываются правовые и организационные основы деятельности Минюста России и его территориальных органов по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации; выявляется имеющийся у органов юстиции положительный опыт в данной сфере деятельности (на примере Главного управления Минюста России по Московской области); определяются основные направления совершенствования организации работы.

С новых позиций характеризуются организационно-правовые отношения в области проведения юридической экспертизы и ведения федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ, вносятся предложения по совершенствованию законодательства в рассматриваемой сфере.

В диссертации представлен анализ соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству положений нормативных правовых актов Московской области, регулирующих правовой статус человека и гражданина, принцип народовластия, систему и компетенцию органов государственной власти и местного самоуправления, социально-экономическую деятельность Московской области.

На защиту выносятся следующие выводы и положения:

- уточнены и раскрыты теоретические положения о понятии, сущности, основных характерных чертах правового пространства Российской Федерации;
- проанализированы особенности конституционно-правового статуса и организационные основы деятельности органов государственной власти в сфере обеспечения единства правового пространства;
- определены место и роль органов юстиции в механизме обеспечения единства правового пространства;
- обобщен опыт деятельности органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства;
- обоснована необходимость принятия ряда законодательных актов, регламентирующих общественные отношения в сфере юстиции, в частности федеральных законов о юстиции, о Федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образова-



ний, о нормативных правовых актах, а также внесения изменений в Гражданский процессуальный кодекс РФ и Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

**Теоретическая и практическая значимость исследования** состоит в его теоретико-прикладной направленности. Результаты научного исследования дают возможность сделать выводы, конкретные предложения, которые могут быть использованы для дальнейшего совершенствования правового статуса Минюста России и его территориальных органов как в целом, так и в механизме обеспечения единства правового пространства Российской Федерации, для улучшения и упорядочения взаимодействия территориальных органов юстиции с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами прокуратуры, антимонопольными и иными органами.

Большое внимание уделяется совершенствованию нормативной базы в сфере юстиции, в том числе выявляются пробелы в позитивном праве и формируются предложения по их устранению.

Сформулированные в диссертационном исследовании выводы и предложения могут быть использованы: в целях совершенствования законодательства в сфере юстиции, а также об ответственности должностных лиц органов государственной власти субъектов Российской Федерации за нарушение Конституции РФ и федерального законодательства; в правоприменительной практике органов юстиции, прокуратуры и нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; в научно-исследовательской деятельности при разработке проблем обеспечения единства правового пространства Российской Федерации; в учебном процессе.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена, прорецензирована и обсуждена в научно-исследовательской части Российской правовой академии Минюста России.

В ходе подготовки диссертационного исследования диссертант принимал участие в следующих научно-практических конференциях: Межвузовская научно-практическая конференция «История и современность» (Москва, сентябрь 2002 г.), Всероссийская научно-практическая конференция «Актуальные проблемы совершенствования российского законодательства на современном этапе» (Москва, ноябрь 2003 г.), Межвузовская конференция аспирантов и студентов «Актуальные проблемы развития государства и права» (Москва, май 2004 г.).

Основные положения, выводы и практические рекомендации, содержащиеся в диссертации, изложены автором в научных публикациях.

Практика работы диссертанта в качестве заместителя начальника отдела по проведению юридической экспертизы и ведению федерального ре-

гистра Главного управления Минюста России по Московской области позволила апробировать выводы диссертации и реализовать их в процессе участия в подготовке ряда нормативных правовых актов Московской области, а также при осуществлении экспертной работы.

Диссертант принимал участие в работе согласительных комиссий по доработке законов Московской области «Об Уполномоченном по правам человека в Московской области», «Об Уставном суде в Московской области», «О схеме управления Московской областью», а также подготовил замечания и предложения по проектам других законов Московской области.

Кроме того, автором были подготовлены экспертные заключения о несоответствии Конституции РФ и федеральному законодательству на более чем 30 нормативных правовых актов Московской области, в том числе на Устав Московской области, законы Московской области «О едином налоге на вменённый доход для определённых видов деятельности в Московской области», «О местном самоуправлении в Московской области», «О долге Московской области», «О Правительстве Московской области» и т.д.

**Структура диссертации.** Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих пять параграфов, заключения и списка нормативных правовых актов и литературы.

## СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяется объем и предмет, формулируются основные цели и задачи исследования, обосновывается практическая и научная значимость работы, содержится характеристика нормативных и иных источников диссертации.

**Первая** глава «Правовое пространство России: вопросы теории и практики» состоит из трех параграфов. В первом параграфе рассматриваются теоретико-правовые подходы к определению правового пространства.

Хотя понятие «правовое пространство» достаточно часто используется в практической деятельности органов государственной власти, в научной и публицистической литературе не являлось объектом комплексного научно-практического анализа. Между тем на настоящий момент данный вопрос является актуальным, поскольку исследование правового пространства, его составных частей и элементов, основных признаков, принципов формирования и закономерностей развития позволяет раскрыть основные черты права и государства как социальных явлений и, что более важно, разработать необходимые механизмы, применение которых в современной России позволит обеспечить сохранение государства и его прогрессивное развитие.

Понятие «правовое пространство», используемое в настоящей работе, подразумевает под собой всю совокупность требований, предъявляемых современным обществом к законодательству как к одной из форм выражения права.

В современной юридической науке понятие «пространство» рассмотрено недостаточно - только при изучении действия нормативных правовых актов во времени, пространстве и по кругу лиц. Анализ вопроса реализации нормативных правовых актов в пределах одного государства включает в себя, во-первых, проблему действия актов в пространстве (на всей территории государства или на ее определенной части) и, во-вторых, применение положений международного права в национальной правовой системе. Следует отметить, что в советском правоведении эта проблема не считалась значимой и не требовала более детального рассмотрения.

Исследуя правовое пространство как юридическую категорию, с необходимостью следует выделять закономерности его формирования и развития. Изучение категории пространства в соответствии с требованиями исторической диалектики показывает, что закономерности его развития не могут быть раскрыты вне связи с государственным пространством и государственной властью. Поэтому процессы формирования правового пространства непосредственно определяются процессами развития государст-

венного пространства. Эта взаимосвязь обуславливает перенесение ряда основных характеристик государственного пространства к категориям, характеризующим правовое пространство. Среди них такие понятия и правовые явления, как «целостность» (государственная и правовая), «суверенитет» (государства и государственной власти), «верховенство» (прежде всего федерального законодательства в сложносоставных государствах) и др. С другой стороны, правовое пространство предстает как самостоятельное и в некоторой степени обособленное от государственного пространства явление. Его развитие характеризуется собственной совокупностью признаков: суверенитет государства над всей его территорией; непрерывность, однородность и целостность правового пространства; территориальная ограниченность; системно-структурный характер; внутреннее единство; внешнее единство; преемственность; верховенство Конституции РФ; иерархическая соподчиненность нормативных актов; взаимосвязь с целостностью и единством экономического пространства.

Перечисленные признаки предстают как общее и основополагающее при анализе правового пространства любого государства.

Представляется, что правовое пространство - это вся совокупность юридических норм, действующих в пределах государства, которые должны быть согласованы между собой и соподчиняться в зависимости от юридической силы. В противном случае единое правовое пространство будет нарушено.

Поскольку основой правовой системы России является Конституция РФ, то единство правового пространства Российской Федерации - это обусловленное федеральной Конституцией состояние согласованности, соотносимости и соподчиненное<sup>TM</sup> правовых норм, исходя из их юридической значимости (верховенства).

Учитывая сложность исторического развития России, познавшей и федеративные и унитарные механизмы при развитии своего государственного устройства, монархические и республиканские формы правления, демократические и тоталитарные политические режимы, автором делается попытка проанализировать признаки правового пространства на основе исторического опыта и современного состояния российского правового пространства.

Во втором параграфе рассматривается современное состояние и перспективы развития правового пространства России.

Автор диссертационного исследования отмечает, что современная организация правового пространства России не отвечает требованиям времени. Реформа Российского государства, его политической, экономической и духовной сфер жизни может быть эффективной только при адекватности системы нормативно-правового регулирования процессам, происходящим в обществе, и потребностям социального прогресса.

В данном параграфе работы проанализировано состояние российского правового пространства с момента его выделения из общесоюзного и его качественные изменения. Прежде всего произошла смена типа российской правовой системы, ее переход от социалистического права к континентальному, или романо-германскому. В России была произведена капитализация всего комплекса общественных отношений, в том числе и правовых, удалось сформировать свойственные капиталистическому обществу виды собственности, основы рыночных отношений, политическую систему.

Автором сделана попытка рассмотреть основные проблемы формирования единого правового пространства России на современном этапе:

- недостаточная степень этнической, политической и социальной интеграции российского общества;
- несовершенство системы государственного управления, прежде всего институциональных структур, призванных обеспечить однородность правового пространства;
- отсутствие юридических механизмов, призванных обеспечить единство правового пространства Российской Федерации;
- низкий уровень правовой культуры как правотворческих органов, так и общества в целом.

В настоящем параграфе выделены следующие тенденции развития правового пространства:

действующее законодательство Российской Федерации неполно регулирует различные стороны правотворчества, до сих пор отсутствует определение понятия и видов нормативных правовых актов, полномочий правотворческих органов, не регламентирован порядок подготовки и оформления проектов актов. Это осложняет взаимоотношения между участниками процесса создания правовых норм, отрицательно сказывается на качестве актов, оперативности их принятия, что нарушает связи между ними и приводит к возникновению многочисленных юридических противоречий и коллизий;

в отличие от федерального законодательства на региональном уровне (в субъектах Российской Федерации) по предметам совместного ведения и вне предметов исключительного ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения складывается богатая практика и большой опыт правотворческой деятельности, что благотворно влияет на принимаемые ими акты. Другими словами, учитывая, что основная причина наличия противоречий между региональным и федеральным законодательством, заключается в интенсивных изменениях федерального законодательства, то правотворческую деятельность региональных законодательных и исполнительных органов государственной власти можно охарактеризовать как планомерную, своевременную и эффективную;

наличие большого количества коллизионных норм по одному и тому же предмету регулирования в различных отраслях законодательства, то есть нарушение параллели системности нормативных актов на федеральном уровне;

в связи с принятием новой редакции Федерального закона «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» развивается тенденция усиления контроля федеральных государственных органов за соответствием актов местного самоуправления федеральному законодательству, а в частности проведения юридической экспертизы и государственной регистрации уставов муниципальных образований в Минюсте России.

В современной российской правовой системе действует довольно много разнообразных правовых актов, издаваемых органами власти разного уровня, разных ветвей власти, различного объема регулирования, предметов регулирования, времени действия и т.д. И только нормативный правовой акт является источником права, первоначальной отправной точкой для возникновения, изменения, прекращения общественных отношений в регулируемой им области.

Автор диссертационного исследования предполагает, что причину возникновения нормативных актов, несоответствующих федеральному законодательству и нарушающих единство правового пространства России, необходимо искать в первую очередь с позиции правовой теоретической науки: именно научное обоснование может помочь осмыслить корни этого явления.

Представляется исключительно важным определить объем и пределы этого понятия, поскольку каждый акт, входящий в нормативную базу российской правовой системы, имеет определенный собственный предмет, только ему присущий набор существенных характеристик по содержанию, форме, происхождению, направленности и способам регулирования и т.д.

В третьем параграфе обосновываются и рассматриваются механизмы обеспечения правового пространства.

Наиболее яркий признак дробления единства государственной власти, экономического пространства, федеративных отношений - это принятие федеральными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных правовых актов, противоречащих федеральному законодательству и нарушающих Конституцию РФ.

Одними из главных целей защиты суверенитета, федерализма, единства государственной власти являются недопущение трансформации федеративных отношений в конфедеративные; обеспечение приоритетности федеральных законодательных актов и совершенствование на этой основе нормативной правовой базы федерального и регионального уровня; формирование и реализация региональной политики, которая обеспечит оптимальный баланс интересов регионов и всего государства как единого целого; развитие

федерального механизма выявления и пресечения преступных проявлений антиконституционных и сепаратистских движений и выступлений; проведение взвешенной и сбалансированной национальной политики; обеспечение соответствия массива нормативных правовых актов, издаваемых на территории Российской Федерации, Конституции РФ, федеральным законам.

В этих условиях очевидна необходимость создания целостного механизма обеспечения единства правового пространства России, который позволил бы оптимизировать соотношение системы федерального законодательства и региональных законодательных систем на основе положений Конституции РФ.

Автор отмечает, что в настоящее время еще не отработан механизм участия федеральных государственных органов в региональной нормотворческой деятельности, позволяющий избежать противоречий законодательства субъектов Российской Федерации законодательству Российской Федерации на стадии законопроектной и подготовительной работы. И в то же время сегодня складывается более или менее ясный механизм контроля за соответствием актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству.

Механизм обеспечения единства правового пространства России - это система органов государственной власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона, примата международного права, государственной целостности Российской Федерации посредством использования определенных форм и методов контроля.

По смыслу положений ч. 4 ст. 15 и ст. 17 Конституции РФ контроль за правотворческой деятельностью должен обеспечить правовое соответствие законов и иных нормативных правовых актов Основному Закону России - Конституции РФ.

Систему органов государственной власти, гарантирующих реализацию принципов верховенства закона, механизма обеспечения единства правового пространства Российской Федерации составляют Президент РФ и его представители в федеральных округах, органы прокуратуры, органы за соблюдением антимонопольного, таможенного, налогового законодательства, избирательные комиссии, органы юстиции, судебные органы. В то же время следует констатировать, что механизм только складывается и между его различными звеньями нет четкого, законодательно оформленного разграничения функций и компетенций, нет должного взаимодействия. Кроме того, до настоящего момента отсутствует научная проработка данной проблематики.

В работе рассмотрены правовые и организационные основы деятельности Президента РФ, полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах, Конституционного суда РФ, судебных органов, прокуратуры, антимонопольных органов, избирательных комиссий и органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства.

Автором проанализированы положения, введенные Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», о юридической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации в случае принятия таким органом (или должностным лицом) нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, а также конституции (устава) субъекта.

На основании вышеизложенного автором делается вывод, что представляются необходимыми, разработка и принятие отдельного федерального закона, регулирующего весь механизм контроля за соблюдением Конституции РФ и федерального законодательства путем взаимодействия всех правоохранительных органов, причем этот контроль должен охватывать не только нормотворческую деятельность органов государственной власти, но - обязательно! - и деятельность органов местного самоуправления, учитывая высокий удельный вес нормативных правовых актов муниципальных органов и значимость регулируемых ими общественных отношений.

Глава вторая «Деятельность Минюста России по обеспечению единства правового пространства (на примере Главного управления Минюста России по Московской области)» посвящена детальному рассмотрению функций Минюста России и его территориальных органов в указанном направлении, раскрытию технологии их работы и формулированию конкретных предложений по ее оптимизации, в том числе по совершенствованию соответствующей нормативной правовой базы.

В первом параграфе диссертантом рассмотрены этапы становления деятельности по обеспечению единства правового пространства в Минюсте России.

В соответствии с Указом Президента РФ от 02.08.1999 № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» одной из основных задач Минюста России - органа государственной власти, проводящего государственную политику и осуществляющего управление в сфере юстиции, является обеспечение прав и законных интересов личности и государства, что в первую очередь означает государственный контроль за соблюдением конституционной законности и единства правового пространства.

Указом Президента РФ от 03.12.1994 № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации» Правительству РФ предписано принять меры по обеспечению Минюста России функцией проведения юридической экспертизы правовых актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Постановлением Правительства РФ от 03.06.1995 № 550



«О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» на Минюст России были возложены обязанности по проведению юридической экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации. Впоследствии эта функция стала одной из основных. Целью юридической экспертизы правовых актов субъектов Российской Федерации как в 1995 г., так и в настоящее время является выработка федеральными органами государственной власти в пределах их полномочий, вытекающих из п. «а» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ, совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по обеспечению соответствия конституций, уставов, законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции РФ и федеральным законам.

Однако обеспечение единства правового пространства невозможно без создания единой, централизованной системы органов юстиции, подчиненных по вертикали Минюсту России. Недопустимо было положение, когда территориальные органы юстиции практически находились в зависимости и подчинении органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому Минюст России принял ряд радикальных мер организационного характера.

Дополнительный импульс активизации этой работы придал Указ Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», возложивший на Минюст России и его территориальные органы новую функцию - ведение федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

В рамках решения задач по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации проведена реорганизация органов Минюста России, без которой было бы невозможно получить достигнутых результатов. Прежде всего созданы федеральные управления Минюста России во всех семи федеральных округах. Реорганизованы некоторые структурные подразделения центрального аппарата и учреждения юстиции: Управление законодательства субъектов Российской Федерации и федерального регистра, Департамент правовой информатизации, Научный центр правовой информатизации при Минюсте России (НЦПИ).

В результате принятых мер сегодня во всех субъектах Российской Федерации организовано взаимодействие органов юстиции с органами прокуратуры, полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах, антимонопольными и судебными органами. В настоящее время министром юстиции РФ подписаны с высшими должностными лицами всех субъектов Российской Федерации соглашения о взаимодействии с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, основная цель

которых - оптимизация выполнения функций и полномочий в сфере юстиции, создание условий для обеспечения единства правового пространства.

Территориальные органы юстиции позитивно восприняли их включение в механизм обеспечения единства правового пространства России. К настоящему времени выработаны необходимый механизм и методология осуществления деятельности в заданном направлении. Ситуация отошла от авральности, и сейчас все возникающие вопросы решаются планомерно, без излишней политизированности и напряженности. Сейчас эта проблема уже не политическая, а только правовая.

Во втором параграфе более конкретно рассмотрена деятельность территориальных органов Минюста России в сфере обеспечения единства правового пространства на примере Главного управления Минюста России по Московской области.

Приказом Минюста России от 11.06.2000 № 176 «О первоочередных мерах по активизации работы Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единства правового пространства» территориальным органам юстиции предписано создать подразделения по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, организовать их государственный учет в электронном и бумажном виде и принимать все меры по устранению выявленных нарушений федерального законодательства.

Для Главного управления Минюста России по Московской области реализация Указа Президента РФ от 10.08.2000 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» является одним из основных направлений деятельности. Так, Главным управлением Минюста России по Московской области в 2001-2004 гг. проведена юридическая экспертиза 3 921 нормативного правового акта Московской области, включающего в себя практически весь массив нормативных актов Московской области, принятых с конца 1993 г. (с принятия Конституции РФ) по настоящее время. На 185 нормативных актов подготовлены экспертные заключения о несоответствии Конституции РФ и действующему федеральному законодательству (8 экспертных заключений в 2000 г., 56 - в 2001 г., 77 - в 2002 г., 34 - в 2003 г. и 10 - в 2004 г.). На основании выводов юридических экспертиз, проведенных Главным управлением Минюста России по Московской области, 162 нормативных правовых акта Московской области уже приведены в соответствие с федеральным законодательством, из них 68 признаны утратившими силу и в 94 внесены изменения.

Анализ деятельности территориальных органов юстиции показывает, что основная причина существования противоречащих региональных нормативных актов заключается в интенсивных изменениях федерального законодательства и «запаздывании» органов государственной власти Москов-

ской области в решении вопросов о приведении своих актов в соответствие с указанными изменениями.

Территориальные органы юстиции уделяют большое внимание обеспечению принятия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законодательством, с тем чтобы не допустить введения в действие актов, противоречащих федеральному законодательству, то есть, в первую очередь уделяется внимание проектам нормативных актов.

Для эффективного решения проблемы несоответствия региональных нормативных правовых актов Конституции РФ и федеральному законодательству территориальный орган юстиции должен обладать правом законодательной инициативы в представительном органе государственной власти субъекта Российской Федерации, отстаивать там через своего официального представителя принцип верховенства федеральной Конституции и федеральных законов. Такая возможность предусмотрена Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (п. 1 ст. 6). Однако территориальные органы юстиции в большинстве субъектов Российской Федерации не обладают правом законодательной инициативы, что, безусловно, отрицательно влияет на состояние региональных нормативных баз.

Деятельность по обеспечению единства правового пространства неразрывно связана с обеспечением государства и общества правовой информацией. На это прямо указывается в преамбуле Указа Президента РФ от 10.08.2000 № 1486. Ведение Федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации мыслится как составная часть будущей единой государственной системы правовой информации.

Федеральный регистр представляет собой интегрированную базу данных, которая ведется в электронном виде и на бумажных носителях. Одновременно Федеральный регистр является информационным ресурсом. Необходимость создания этой правовой базы данных стала очевидной сразу после резкой интенсификации региональной правотворческой деятельности, и вполне логично, что его ведение поручено органам юстиции. Большое значение имеет включение в Федеральный регистр дополнительной информации в виде источников опубликования, экспертных заключений органов юстиции, протестов и заявлений в суд органов прокуратуры, представлений антимонопольных органов, судебных решений. Указанные сведения позволяют обеспечить информационное сопровождение «проблемных» нормативных актов.

При обеспечении единства правового пространства России территориальные органы юстиции сталкиваются с проблемами различного характера, о которых следует отметить проблемы взаимодействия с органами прокуратуры-

ры, затягивания органами государственной власти субъектов Российской Федерации процесса приведения в соответствие с Конституцией РФ и федеральным законодательством несоответствующих нормативных актов, отсутствия законодательного урегулирования вопросов ведения Федерального регистра и права на обращение в суд с требованием признать конкретный нормативный акт недействующим в связи с его противоречием федеральному законодательству, отсутствия федеральных законов о нормативных правовых актах и о юстиции. Вышеназванное является существенным препятствием к эффективному выполнению возложенных на территориальные органы юстиции задачи. Представляется необходимым и дальнейшее совершенствование ведомственной нормативной базы в данном направлении. В то же время многое зависит от самих территориальных органов юстиции, от качества экспертных заключений, от умения наладить взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и т.д. Именно этим в значительной мере определяется роль территориальных органов юстиции в механизме обеспечения единства правового пространства России на современном этапе.

Так, сделан вывод, что Минюст России и его территориальные органы правомерно рассматривать как необходимый компонент механизма обеспечения единства правового пространства России, обозначены наиболее перспективные пути и организационно-правовые средства совершенствования деятельности и взаимодействия с иными государственными органами, позволяющие обеспечить формирование единого правового пространства на территории Российской Федерации, обоснована необходимость принятия ряда законодательных актов, регламентирующих общественные отношения в сфере юстиции, в частности федеральных законов «О юстиции», «О Федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», «О нормативных правовых актах».

**В заключении** подведены итоги проведенного исследования, обобщены его результаты и намечены проблемы, нуждающиеся в дальнейшем, более глубоком изучении.

**По теме диссертации автором опубликованы следующие работы:**

1. Деятельность Управления Минюста России по Московской области в сфере обеспечения единства правового пространства // Россия: история и современность: Материалы межвузовской научно-практической конференции. М.: РПА МЮ РФ, 2003. - 0,3 п.л.

2. Роль Министерства юстиции Российской Федерации в механизме обеспечения единства правового пространства России // Юриспруденция. 2004. № 3. - 0, 6 п.л.

3. Коллизии федерального и регионального законодательства и пути их разрешения // Государственное строительство и право / Под общ. ред. Г.В. Мальцева. М.: Изд-во Гуманитарного ун-та, 2004. Вып. 4 (10). - 0,3 п.л.

4. Единство правового пространства - основа формирования России как правового государства // Вестник Российской правовой академии. 2004. № 3. - 0,3 п.л.

5. Единство правового пространства как основа реформирования российского общества // Закон и право. 2004. № 3. - 0,2 п.л. (в печати)



Подписано в печать 18 10 2004  
Формат 60x90 1/16 Усл. печ. л. 1,3 Тираж 100 экз.

Государственное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования  
«Российская правовая академия  
Министерства юстиции Российской Федерации»  
117638, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

# 19802

РНБ Русский фонд

2005-4  
17894