

На правах рукописи



ЛУЦЕНКО Екатерина Сергеевна

**СИСТЕМАТИЗАЦИЯ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

12.00.01 – теория и история права и государства;
история учений о праве и государстве

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Ростов-на-Дону – 2013

Диссертация выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Ростовский государственный университет путей сообщения»

Научный руководитель: **Иванников Иван Андреевич** –
доктор юридических наук, профессор

**Официальные
оппоненты:** **Бутько Людмила Васильевна** –
доктор юридических наук, профессор, ФГБОУ
ВПО «Кубанский государственный аграрный
университет» / профессор кафедры государ-
ственного и международного права

Ведущая организация: **Лысенко Виктория Александровна** –
кандидат юридических наук, доцент,
ФГКОУ ВПО «Белгородский юридический
институт МВД РФ» / доцент кафедры
государственно-правовых дисциплин
ФГБОУ ВПО «Саратовская
государственная юридическая академия»

Защита состоится 20 декабря 2013 г. в 13 часов на заседании диссертационного совета Д 212.015.07 на базе Белгородского государственного национального исследовательского университета по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Белгородского государственного национального исследовательского университета.

Автореферат диссертации разослан 18 ноября 2013 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



Нифанов А.Н.

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Принцип федерализма, лежащий в основе государственного устройства России, обусловил формирование двух уровней законодательства – федерального и субъектов Российской Федерации. Начиная с 1993 года все субъекты Российской Федерации, наравне с республиками, приобрели право законодательного регулирования вопросов, отнесенных к полномочиям субъектов в рамках совместной компетенции Российской Федерации и субъектов, а также вопросов исключительной компетенции. Данное право субъектами активно реализовывалось, в результате чего сложился значительный по объему массив нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. По данным Министерства юстиции Российской Федерации объем регионального законодательства составляет 794253 акта (включая акты о внесении изменений и дополнений)¹, причем тенденция его роста сохраняется.

В целом развитие регионального законодательства носило неупорядоченный, произвольный характер. Региональный массив нормативных правовых актов не всегда характеризуется системностью: принимаются законы, форма которых не предусмотрена федеральным законодательством, имеет место вторжение подзаконных актов в сферу законодательной компетенции, происходит смешение актов с точки зрения их нормативности, в систему нормативных правовых актов включаются правоприменительные акты. Чтобы региональное правовое регулирование носило эффективный характер, необходимо упорядочение нормативного материала, приведение его в определенную систему. Именно поэтому на сегодняшний день назрела потребность в осуществлении развернутой систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, что, в свою очередь, требует теоретического осмысления вопросов систематизации и выработки рекомендаций по совершенствованию практической систематизационной работы в регионах России. В этой связи актуальным представляется исследование вопросов, касающихся юридической природы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, типологии и систематизации законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации,

¹ Портал Министерства юстиции Российской Федерации «Нормативные правовые акты Российской Федерации» [электронный ресурс] // URL:http://zakon.scli.ru/ru/analytics_statistics/ (дата обращения: 31.10.2013).

соотношения законов и подзаконных актов субъекта Российской Федерации, иерархии нормативных правовых актов с учетом их юридической силы.

Дополнительным фактором, обуславливающим актуальность диссертационного исследования, является развитие информационных технологий. Формирование эталонных банков данных нормативных правовых актов, создание правовых информационно-поисковых систем существенно повлияли на формы систематизации законодательства, применяемые в современную эпоху. В этой связи представляется важным исследовать применение информационных технологий в процессе систематизации законодательства субъектов Российской Федерации.

Вышеперечисленные факторы обуславливают актуальность разработки вопросов систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Решение этой задачи имеет не только теоретическое, но и важное практическое значение, поскольку её результаты могут быть внедрены в правосистематизирующую практику на региональном уровне и способствовать её совершенствованию.

Степень научной разработанности темы исследования. Законодательство субъектов Российской Федерации как новый правовой феномен привлекло внимание многих ученых, как теоретиков права, так и отраслевых специалистов. За последние десятилетия появилось множество научных работ, посвященных различным аспектам правотворчества и законодательства субъектов Российской Федерации.

Система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации исследовалась в работах А.В. Баранова, И.Г. Дудко, Ж.С. Жайкбаева, С.В. Полениной, М.Г. Потапова, С.Б. Сафиной, Н.С. Севировой, С.Л. Сергевнина, Ю.А. Тихомирова, Н.А. Федяковой, Л.Ф. Щербининой и других авторов. В то же время, несмотря на появление значительного числа научных работ, посвященных различным аспектам системы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, многие проблемы остаются нерешенными, в частности, сохраняется смешение нормативных и правоприменительных актов, не упорядочена система подзаконных актов, нет единства в определении видов законов субъектов Российской Федерации.

Систематизация законодательства как теоретико-правовой институт исследовалась в советский период такими авторами как С.Н. Братусь,

Ю.С. Васильев, М.П. Евтеев, С.Л. Зивс, И.С. Самощенко, Н.В. Сильченко, А.Ф. Шебанов. В современный период над проблемами систематизации законодательства работают В.М. Баранов, В.Н. Карташов, С.В. Кодан, Н.П. Колдаева, Н.Н. Литягин, Г.И. Муромцев, А.С. Пиголкин, С.В. Поленина, Т.Н. Рахманина, Т.Я. Хабриева, Е.А. Юртаева и другие.

Отдельные аспекты систематизации законодательства рассматривались в диссертационных исследованиях И.Б. Орешкиной (Саратов, 2000), О.Б. Кудешкиной (Казань, 2002), В.В. Ксенофонтова (М., 2003), О.В. Михайлова (М., 2003), О.Г. Егорова (Волгоград, 2007), Д.А. Казакова (М., 2007), А.И. Соболевской (Санкт-Петербург, 2008), А.Н. Чашина (М., 2012) и других.

В то же время систематизация регионального законодательства не получила должного освещения, прозвучав лишь в качестве постановки проблемы. Существуют лишь два диссертационных исследования, в которых исследовались вопросы систематизации нормативных актов субъектов Российской Федерации – М.К. Кумышевой «Законодательство Российской Федерации и её субъектов: проблемы систематизации и оптимизации» (Ростов-на-Дону, 1998) и С.А. Викторовой «Правосистематизирующая практика субъектов Российской Федерации» (Ярославль, 2004). Таким образом, проблема систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации представляется значимой и актуальной.

Объектом исследования являются общественные отношения в сфере систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, осуществляемой органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предмет исследования – формы систематизации нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации.

Цель диссертационной работы заключается в комплексном исследовании понятия, сущности и форм систематизации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Достижение поставленной цели обеспечивается решением следующих научных задач:

- уточнить понятие систематизации законодательства, охарактеризовать цели и формы систематизации как юридической деятельности;
- уточнить понятие и признаки нормативного правового акта субъекта Российской Федерации как объекта систематизации;

- определить состав и иерархическую структуру системы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации;
- раскрыть сущность, признаки, виды законов субъектов Российской Федерации;
- установить признаки и виды подзаконных актов субъектов Российской Федерации;
- охарактеризовать сущность и значение учета и инкорпорации законодательства субъектов Российской Федерации;
- исследовать особенности осуществления консолидации и кодификации в субъектах Российской Федерации;
- обобщить имеющийся опыт создания региональных Сводов законов;
- сформулировать рекомендации по совершенствованию процедуры систематизации в субъектах Российской Федерации.

Методологическая основа исследования. В основе исследования лежит диалектический метод, предполагающий рассмотрение правовых явлений в их непрерывном развитии, во взаимосвязи и взаимодействии с другими явлениями и с учетом сложившейся юридической практики. Кроме того, в работе применяется герменевтический метод (метод интерпретации правовых текстов).

В числе общенаучных методов следует указать такие методы как анализ, синтез, дедукция, абстрагирование. Особо следует отметить системный подход, позволивший рассматривать законодательство субъектов Российской Федерации как комплекс взаимосвязанных элементов, обладающий свойствами целостности, иерархичности, системности.

В числе частнонаучных методов применялись лингво-юридический, сравнительно-правовой метод, который использовался для выявления общего, частного и единичного в законодательстве субъектов Российской Федерации (синхронический метод), а также для сравнения теоретических подходов к систематизации законодательства в разные исторические периоды (диахронический метод). Формально-юридический метод применялся при исследовании системы нормативных правовых актов субъектов федерации, видов и признаков отдельных нормативных актов, форм систематизации законодательства.

Теоретической основой настоящего исследования стали научные труды по теории государства и права, конституционному праву – монографии, статьи,

диссертационные исследования, в которых в той или иной степени затрагивались аспекты выбранной диссертантом темы.

В работе использовались выводы дореволюционных ученых-правоведов А.Д. Градовского, Н.М. Коркунова, Ф. Регельсбергера, Н.К. Ренненкампа, Е.Н. Трубецкого, В.М. Хвостова, Г.Ф. Шершеневича и других относительно природы законов как источников права, понятия и видов систематизации законодательства.

При написании диссертации изучались взгляды ученых советского периода на проблемы систематизации законодательства – С.С. Алексеева, С.Л. Зивса, И.С. Самощенко, А.Ф. Шебанова, Л.С. Явича и других.

В работе использовались труды таких современных авторов как А.И. Абрамова, П.А. Астафичев, С.С. Алексеев, В.М. Баранов, Г.А. Борисов, С.В. Бошно, А.П. Вершинин, Н.Н. Вопленко, А.В. Гайда, И.Г. Дудко, Т.А. Золотухина, И.А. Иванников, В.Б. Исаков, Д.А. Казаков, В.Н. Карташов, С.В. Кодан, Н.П. Колдаева, И.В. Котелевская, Н.Н. Литягин, А.В. Малько, М.Н. Марченко, М.В. Мархгейм, Н.И. Матузов, Н.А. Михалева, А.В. Мицкевич, Г.И. Муромцев, А.С. Пиголкин, Л.В. Пирожкова, С.В. Поленина, Т.Н. Рахманина, Р.А. Ромашов, В.К. Самигуллин, В.А. Сивицкий, А.А. Смирнова, Н.С. Соколова, В.В. Сорокин, Ю.Н. Стариков, М.С. Студеникина, Э.В. Талапина, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова, Б.Н. Филиппов, Т.Я. Хабриева, А.В. Червяковский, Г.Т. Чернобель, Э.Г. Эпов, Е.А. Юртаева, В.В. Ярков, В.Н. Яценко и других.

Нормативную правовую основу диссертационного исследования составляют: федеральное законодательство – Конституция Российской Федерации 1993 г., федеральные конституционные законы, федеральные законы; региональное законодательство: конституции, уставы, конституционные (уставные) законы, законы субъектов Российской Федерации, постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, указы (постановления) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, постановления высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Автором изучены положения ряда региональных законов о нормативных правовых актах.

Эмпирической базой диссертационного исследования стали постановления Конституционного суда Российской Федерации, Верховного суда Российской Федерации; Доклады Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» за 2009, 2012 гг.; статистические данные органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Научная новизна диссертационного исследования заключается в том, что автором:

– разработана научная идея, обогащающая научную концепцию систематизации законодательства субъектов Российской Федерации, которая заключается в необходимости комплексного применения различных форм систематизации в целях упорядочения регионального законодательства, придания ему целостного, внутренне непротиворечивого характера, обеспечения его доступности и обозримости.

– доказана необходимость упорядочения системы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе путем нормативного закрепления видов и форм нормативных актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что рассматривается как одно из условий эффективного осуществления систематизации законодательства субъектов Российской Федерации.

– введены в научный оборот уточненные определения нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, учета, инкорпорации, консолидации и кодификации.

– обобщена практика применения различных форм систематизации на региональном уровне, рассмотрены процессы модернизации в сфере систематизации, сформулированы предложения по совершенствованию правосистематизирующей практики.

– предложено перспективное направление развития систематизации регионального законодательства – разработка свода законов субъекта Российской Федерации в электронной форме.

На защиту выносятся следующие положения, обладающие элементами научной новизны:

1. Условием эффективной систематизации регионального законодательства является упорядочение иерархической структуры системы нормативных актов субъекта Российской Федерации путем определения видов

нормативных актов, входящих в систему, разграничения нормативных актов по предмету правового регулирования, соблюдения требования о соответствии актов меньшей юридической силы актам большей юридической силы.

2. Введение в систему нормативных актов субъекта Российской Федерации конституционных (уставных) законов возможно при соблюдении ряда условий: данные законы должны приниматься по вопросам, прямо предусмотренным в конституции (уставе) субъекта; предмет правового регулирования конституционного (уставного) закона – важнейшие аспекты конституционного строя субъекта Российской Федерации; процедура его принятия должна носить усложненный характер.

3. Система подзаконных актов субъекта Российской Федерации нуждается в упорядочении путем разграничения нормативных (указы, постановления) и ненормативных (распоряжения) актов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации; законодательного закрепления круга вопросов, по которым высшее должностное лицо вправе издавать нормативные акты; закрепления закрытого перечня видов актов, издаваемых органами исполнительной власти субъекта Российской Федерации в конституции (уставе) либо законе субъекта Российской Федерации о нормативных актах.

4. Формируемый в результате автоматизированного учета банк нормативных актов субъектов Российской Федерации представляет собой упорядоченную совокупность нормативных актов субъекта Российской Федерации в документальном (бумажном) и электронном виде, а также сведений об этих актах. Электронные банки нормативных актов субъектов Российской Федерации являются основой для последующей систематизации законодательства путем консолидации либо кодификации.

5. Официальное электронное опубликование нормативных актов субъекта Российской Федерации как форма инкорпорации представляет собой первое размещение нормативного акта на официальном интернет-портале субъекта Российской Федерации (ином электронном ресурсе), в результате которого нормативный акт вступает в силу.

Система официального электронного опубликования выполняет несколько функций: 1) собственно официальное опубликование актов – то есть доведение текста акта до всеобщего сведения, с которым связывается вступление акта в

законную силу 2) информационная функция – обеспечение возможности оперативного получения актуальной (текущей) редакции нормативного акта и взаимосвязанных с ним актов, а также полной информации об этих актах; 3) классификация актов путем присвоения им соответствующего индекса классификатора, что обеспечивает основу для последующей систематизации.

В перспективе возможна унификация процедуры официального электронного опубликования в субъектах Российской Федерации путем формирования единой системы официального опубликования правовых актов в электронном виде.

6. При проведении систематизации социального законодательства субъектов Российской Федерации рекомендуется применять консолидацию законодательства в целях устранения множественности актов без кардинального изменения содержания правового регулирования.

7. Практика принятия в субъектах Российской Федерации законов в форме кодексов не имеет достаточных оснований. В субъектах Российской Федерации целесообразно применять институциональную кодификацию, направленную на разработку кодифицированных законов, уставов, регламентов и правил, содержащих упорядоченную совокупность норм, регулирующих самостоятельную, обособленную сферу общественных отношений, образующих институт права (законодательства) и отражающих социально-экономическое и культурное своеобразие субъекта федерации.

8. Рекомендуется разработка и внедрение свода законов субъекта Российской Федерации в электронной форме, инкорпорирующего все действующие нормативные акты субъекта Российской Федерации на основе сочетания предметного и иерархического принципов.

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что оно вносит определенный вклад в развитие научных представлений о формах систематизации регионального законодательства. Автором исследован и обобщен опыт субъектов Российской Федерации по систематизации законодательства, предложены уточненные определения форм систематизации. Выводы исследования являются предпосылкой для дальнейшей исследовательской работы по проблемам систематизации регионального законодательства.

Практическая значимость диссертационного исследования. Выводы диссертационной работы могут использоваться в образовательном процессе при

преподавании теории государства и права, конституционного права, спецкурсов по проблемам регионального законодательства, сравнительному правоведению.

Полученные результаты могут быть внедрены в практику органов и организаций, осуществляющих систематизацию регионального законодательства, послужить основой для внесения изменений в региональное законодательство, регулирующее систематизацию в субъектах Российской Федерации.

Апробация результатов диссертационного исследования. Результаты исследования были представлены на девяти международных, всероссийских и межрегиональных научно-практических конференциях. Основные теоретические положения обсуждались на трех заседаниях кафедры «Теория государства и права» Ростовского государственного университета путей сообщения.

Диссертация является логическим завершением работы автора, её содержание и основные выводы отражены в четырнадцати публикациях автора общим объемом более 5 п.л.

Структура диссертационного исследования обусловлена логикой исследования, целью и поставленными задачами. Выполненная работа состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения и списка источников и литературы.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснованы актуальность темы исследования, степень ее научной разработанности, объект и предмет исследования, цели и задачи, методология, теоретическая и нормативная основа исследования, охарактеризованы новизна и практическая значимость исследования, сформулированы положения, выносимые на защиту, приведены сведения об апробации полученных результатов.

В первой главе – **«Теоретические основы систематизации законодательства субъектов Российской Федерации»** – с позиций современной юридической науки раскрываются понятие, цели и формы систематизации как юридической деятельности (1.1), а также исследуются понятие и признаки нормативного правового акта субъекта Российской Федерации, и система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации» (1.2).

Автором обобщены существующие подходы к понятию «систематизация законодательства», указаны основные задачи систематизации, а также раскрыто значение систематизации в сфере правотворчества, правоприменения и правового просвещения (информирования). По мнению автора, систематизация представляет собой приведение нормативных актов либо правовых норм в единую упорядоченную систему в целях формирования единого правового пространства, устранения пробелов и противоречий в законодательстве, оптимизации правоприменительной деятельности, обеспечения доступности правовой информации.

Наряду с традиционными формами систематизации (инкорпорацией, консолидацией и кодификацией) исследовано понятие учета, указаны его принципы, виды. Предложено рассматривать учет как деятельность по упорядочению информации о правовых актах (реквизиты актов, источники официального опубликования, рубрика классификатора); созданию и поддержанию в актуальном состоянии их фондов; а также ведению контрольных текстов нормативных актов в картотечно-журнальной либо электронной форме.

Инкорпорация законодательства – это внешнее упорядочение нормативных правовых актов путем объединения их в сборники по системно-предметному принципу либо хронологическому принципу без изменения содержания, а также подготовка текущих редакций нормативных правовых актов.

Условием осуществления консолидации как формы систематизации является наличие множества актов равной юридической силы с общим (сходным) предметом правового регулирования, относящимся к одной рубрике правового классификатора, изданных (принятых) одним и тем же правотворческим органом и содержащих повторяющиеся (близкие, сходные) правовые нормы.

Автор отмечает, что консолидацию не следует рассматривать как разновидность инкорпорации, поскольку инкорпорация представляет собой объединение нормативных актов в хронологические, тематические сборники, в которых нормативные акты сохраняют самостоятельный характер, а при консолидации создается единый консолидированный акт; различен круг субъектов, осуществляющих данные формы деятельности; инкорпорация является формой справочно-информационной деятельности; консолидация –

формой правотворчества. Также не следует объединять консолидацию с кодификацией, поскольку она отличается по целям осуществления и степени переработки нормативных предписаний.

Кодификация – форма систематизации, одновременно являющаяся разновидностью правотворчества, представляющая собой глубокую переработку, изменение и обновление нормативного материала, результатом которой является создание сводного кодифицированного акта, содержащего все либо большую часть норм, регулирующих крупную, целостную, обособленную сферу общественных отношений, образующих отрасль (подотрасль) права (законодательства) – при отраслевой кодификации, либо институт права – при институциональной кодификации.

Автором рассмотрены виды кодифицированных актов: кодекс, устав, положение, правила, основы законодательства. Указаны наиболее типичные признаки кодекса: 1) изложение норм в переработанном, систематизированном виде; 2) предмет регулирования – крупная, внутренне целостная сфера общественных отношений; 3) кодекс содержит основные нормы отрасли (подотрасли) права (при отраслевой кодификации), либо отрасли законодательства (при комплексной кодификации); 4) внесение новелл в правовое регулирование.

По мнению автора, кодекс как акт системного характера, закрепляющий основные принципы правового регулирования в данной отрасли права, оказывает особое воздействие на иные нормативные акты этой отрасли и следовательно, должен обладать большей юридической силой. В случае противоречия норм кодекса и норм специальных законов приоритет должен отдаваться норме кодекса. В иерархии источников права кодексы должны занимать положение между федеральными конституционными и федеральными законами.

Указаны признаки нормативного акта: нормативность (акт содержит нормы права); правотворческий характер; выражение государственной воли; официальный характер; системность; создается в рамках определенной процедуры.

Ключевым для определения юридической природы нормативного правового акта является признак нормативности, то есть содержания в акте правовых предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на неоднократное применение и действующих в отношении неопределенного круга лиц. Указываются признаки нормативного акта субъекта федерации:

специальный субъект правотворчества (органы государственной власти субъекта федерации либо население); специальный предмет правового регулирования; действие на территории субъекта федерации; отражает социально-экономическое и национальное своеобразие субъекта федерации.

Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом субъекта Российской Федерации в пределах его компетенции либо населением субъекта на референдуме, направленный на установление, изменение или отмену правовых норм, действующий на территории субъекта Российской Федерации и отражающий социально-экономическое и национальное своеобразие субъекта федерации.

Система нормативных правовых актов субъекта федерации – это целостная, иерархически организованная совокупность законов и подзаконных нормативных правовых актов, принятых (изданных) органами государственной власти субъекта федерации, имеющая внутреннюю структуру, обусловленную характером связей между нормативными правовыми актами, представляющая собой элемент правовой системы Российской Федерации. Горизонтальная структура обусловлена предметом правового регулирования, в основе вертикальной (иерархической) структуры лежит юридическая сила нормативных актов.

Автором обобщаются существующие в науке подходы к определению иерархической структуры системы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Автор приходит к выводу, что в целях упорядочения законодательства субъекта Российской Федерации систему нормативных актов необходимо закреплять в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации, либо в региональных законах о нормативных актах. Такой подход позволяет упорядочить систему нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, устранить возможные коллизии, избежать «конкуренции» между различными субъектами правотворчества, дать четкий ориентир как правотворческим, так и правоприменительным органам и гражданам относительно соотношения и юридической силы отдельных нормативных правовых актов.

Во второй главе – **«Классификация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»** – рассматриваются учредительные законы субъектов федерации – конституции (уставы), конституционные (уставные) законы и законы субъектов Российской Федерации (2.1), а также

характеризуются подзаконные акты, входящие в систему нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (2.2).

Центральным элементом системы законодательства субъекта Российской Федерации является его конституция (устав) – закон, определяющий статус субъекта Российской Федерации в соответствии с конституцией Российской Федерации (части 1 и 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации).

Рассматривается вопрос о соотношении конституции и устава, анализируются различные позиции ученых по данному вопросу. Автор приходит к выводу, что конституции и уставы обладают равными юридическими свойствами, в той степени, в какой республики и иные субъекты Российской Федерации обладают равным статусом и равным объемом полномочий, а существующие отдельные отличия (формулировка «республика (государство)» в ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации, право республик устанавливать государственные языки (ч. 2 ст. 68 Конституции Российской Федерации), различный порядок принятия конституций и уставов субъектов федерации (ст. 66 Конституции Российской Федерации)) не влияют на сущность конституций и уставов как тождественных актов.

Рассмотрены существующие в научной литературе признаки конституций (уставов). Основными признаками конституции (устава), характеризующими её (его) сущность и юридические свойства, являются: учредительный характер, высшая юридическая сила в системе нормативных актов субъекта федерации и прямое действие. Конституция (устав) закрепляет статус субъекта федерации, права и свободы человека и гражданина, предметы ведения и полномочия субъекта федерации, административно-территориальное устройство, систему органов государственной власти субъекта федерации, основы местного самоуправления в субъекте федерации, основы экономической деятельности субъекта федерации.

В отдельных субъектах Российской Федерации принимаются конституционные и уставные законы¹. Конституционные (уставные) законы можно разделить на три группы:

1) Конституционные (уставные) законы о внесении изменений и дополнений (поправок) в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации;

¹Указанные акты принимаются в республиках Алтай, Тыва, Карачаево-Черкессия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Чечня, а также в Красноярском крае и Калининградской области.

2) Конституционные (уставные) законы, регулирующие основы конституционного строя субъекта Российской Федерации;

3) Конституционные законы о толковании положений республиканских конституций (принимались только в Республике Алтай).

Рассмотрены существующие точки зрения относительно обоснованности включения данного вида законов в систему нормативных актов субъекта федерации. По мнению автора, принятие субъектами конституционных (уставных) законов возможно при условии внесения соответствующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Следует разграничивать понятия «конституционные (уставные) законы» и «законы о поправках к конституции (уставу) субъекта федерации, поскольку конституционные (уставные) законы субъектов Российской Федерации принимаются в развитие положений основных законов субъектов Российской Федерации, они не могут изменять положения конституции (устава), становиться её (его) составной частью, в отличие от законов о поправках.

Рассмотрены понятие и признаки регионального закона (специальный субъект законотворчества, особая процедура принятия, изменения и отмены, высшая юридическая сила, характер регулируемых общественных отношений). Отмечается сохраняющаяся неопределенность вопроса о том, какие именно общественные отношения должны регулироваться на законодательном уровне в субъекте федерации. Выделены три основных направления законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации: 1) закрепление его правового статуса (административно-территориальное устройство, система органов государственной власти, законодательство и т.п.); 2) защита и реализация прав и свобод человека и гражданина, дополнительные гарантии прав человека; 3) экономическая основа субъекта Российской Федерации (бюджет, региональная собственность, налоги).

Обобщаются существующие в науке определения понятия и признаков подзаконных актов. В параграфе рассматриваются постановления высшего законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации; акты высшего должностного лица и акты высшего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации; акты органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Нормативные постановления законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации – это нормативные акты, принимаемые законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации на основе и в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации в пределах его компетенции, регулирующие вопросы внутреннего распорядка, его деятельности и структуры, а также иные вопросы. Отмечается, что в регионах постановлениями нередко регулируются вопросы законодательного уровня, что нарушает принцип верховенства закона. Предлагается законодательно ограничить круг вопросов, по которым законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации вправе издавать постановления путем включения соответствующего перечня в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Рассмотрены акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Предлагается разграничить нормативные акты (указы, постановления) и ненормативные акты (распоряжения), прямо закрепив данное положение в конституции (уставе) субъекта федерации либо законе о нормативных актах.

Нормативные акты высшего должностного лица субъекта Российской Федерации можно разделить на три группы. Первая, самая многочисленная, посвящена вопросам функционирования органов исполнительной власти. Во вторую группу входят нормативные акты, регулирующие порядок взаимодействия с законодательным (представительным) органом субъекта федерации. Третья, небольшая по объему группа нормативных актов посвящена иным вопросам государственного управления – вопросам общественной безопасности, экологии, культуры, образования. Нормативные акты высшего должностного лица издаются на основании и во исполнение закона¹, поэтому высшее должностное лицо не вправе восполнять пробелы в законодательстве.

Рассмотрены акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – постановления и распоряжения. Предлагается законодательно разграничить нормативные акты (постановления)

¹ Ст. 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. –№42. – Ст. 5005.

и ненормативные (распоряжения), включив соответствующие нормы в конституции (уставы) либо законы субъектов федерации о нормативных актах.

Рассматриваются понятие и признаки ведомственных нормативных актов субъектов федерации. Отмечается, что данный уровень системы нормативных актов является наименее упорядоченным. Отсутствует единообразный подход к определению перечня видов актов, издаваемых органами исполнительной власти субъекта (министерствами, комитетами, комиссиями, департаментами, управлениями и т.д.). В субъектах Российской Федерации издаются следующие виды ведомственных нормативных актов: постановления, приказы, инструкции, положения, правила и другие акты. Предлагается законодательно упорядочить данный уровень актов, закрепив в конституции (уставе) либо законе о нормативных актах субъекта Российской Федерации закрытый перечень актов, которые могут издаваться органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Третья глава – **«Формы систематизации законодательства субъектов Российской Федерации»** – посвящена анализу различных форм систематизации законодательства, осуществляемых на региональном уровне: учету и инкорпорации нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (3.1); консолидации и кодификации законодательства субъектов Российской Федерации (3.2); генеральной инкорпорации в субъектах Российской Федерации (3.3).

Учет нормативных правовых актов включает в себя ведение базы нормативных правовых актов, создание и поддержание в контрольном состоянии их фондов и централизованной информации об этих актах.

Наиболее распространенной формой учета нормативных актов в настоящее время является автоматизированный учет на основе информационных технологий. Автоматизированный учет нормативных актов имеет преимущества по сравнению с иными формами учета (упрощенный поиск, своевременное обновление информации, возможность сочетания отраслевого и иерархического принципов систематизации актов и т.д.), характеризуется оперативностью, полнотой, общедоступностью. На региональном уровне субъекты федерации осуществляют самостоятельный учет нормативных актов, включающий создание собственных банков данных нормативных актов субъектов Российской Федерации.

Анализируется нормативный порядок создания и функционирования электронных банков нормативных актов субъектов федерации. По мнению автора, необходимо обеспечивать широкий доступ к банкам нормативных актов субъектов федерации через сеть Интернет либо публичные центры правовой информации. Сформированные банки нормативных актов являются основой для осуществления иных форм систематизации, для последующей правотворческой деятельности на региональном уровне.

Инкорпорация в субъектах Российской Федерации осуществляется преимущественно на основе хронологического принципа путем создания периодических печатных сборников нормативных правовых актов, являющихся источниками официального опубликования нормативных актов в субъектах федерации.

Достоинством периодических сборников является инкорпорирование в едином издании всех (или большинства) актов, издаваемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В то же время хронологический принцип формирования указанных изданий делает затруднительным тематический, предметный поиск. Таким образом, хронологическая инкорпорация не обеспечивает в полной мере доступность регионального законодательства. Иная инкорпорация в субъектах Российской Федерации практически не ведется, издание тематических сборников регионального законодательства носит единичный характер.

В работе кратко освещается тенденция постепенного внедрения электронного официального опубликования нормативных актов субъектов федерации. На федеральном уровне порядок официального электронного опубликования законодательства субъектов федерации не регулируется, в связи с чем субъекты федерации самостоятельно вводят официальное электронное опубликование в различных формах: 1) внесение в Федеральный регистр нормативных актов субъектов федерации; 2) размещение на официальном правовом портале субъекта федерации; 3) внесение в Эталонный банк правовой информации «Законодательство России». Электронное опубликование имеет ряд преимуществ по сравнению с печатной формой: сокращение затрат, оперативность, упрощение поиска, широкий охват аудитории и т.д. Рекомендуется внедрение формы электронного опубликования в других субъектах Российской Федерации. При введении официального электронного

опубликования в субъектах Российской Федерации следует законодательно разрешать вопрос о том, какой источник официального опубликования (печатный либо электронный) признается приоритетным. Источник официального электронного опубликования должен функционировать на принципах открытого и бесплатного доступа ко всей правовой информации, с возможностью различных видов поиска, подписки на рассылку информации о размещенных актах, получения актуальных текущих редакций актов и т.д.

В настоящее время консолидация как форма систематизации регионального законодательства практически не используется. Автором проанализировано содержание ряда законов субъектов Российской Федерации, касающихся социального обеспечения и социального страхования, и отмечено, что объективно имеет место множественность актов социального законодательства. В этой связи консолидация могла бы стать эффективным средством устранения множественности актов без кардинальной переработки их содержания.

В настоящее время получила распространение практика принятия региональных кодексов. Принимаются градостроительные, земельные, избирательные, социальные кодексы, кодексы об административных правонарушениях, ряд других. Наибольшее число кодексов действует в Республике Башкортостан (семейный, экологический кодексы, кодексы о недрах, о выборах, об охране здоровья граждан, о безопасности дорожного движения). Автор приходит к выводу, что большинство региональных кодексов не соответствует традиционным признакам кодекса, как акта, содержащего всю либо большую часть норм, образующих отрасль права (законодательства). В субъектах Российской Федерации предпочтительна институциональная кодификация, в результате которой создаются кодифицированные законы, уставы, регламенты и правила, в систематизированном виде излагающие всю или большую часть норм, регулирующих самостоятельную, обособленную сферу общественных отношений, образующих институт права (совокупность институтов) и отражающих региональную специфику.

В работе рассмотрен опыт создания региональных Сводов законов – систематизированных полных собраний действующих законов и иных нормативных правовых актов отдельного субъекта Российской Федерации (г. Москва, республики Татарстан, Башкортостан, Костромская область). На

примере Собрания законодательства г. Москвы отмечается тенденция постепенного перевода Собрания законодательства в электронную форму. Автор приходит к выводу, что следует отказаться от идеи печатного издания и разрабатывать концепцию электронной формы Свода законов. При работе над региональным Сводом законов необходимо применять все формы систематизации: учет и инкорпорация, внешне упорядочивая законодательство, подготавливают основу для последующей глубокой правотворческой переработки существующего нормативного массива в целях устранения множественности (посредством консолидации) и устранения пробелов и противоречий, системной организации правовых норм, обеспечения целостного правового регулирования какой-либо обособленной области общественных отношений (посредством кодификации).

При формировании регионального Свода законов рекомендуется использовать иерархический и предметный принцип систематизации законодательства. Для предметного структурирования законодательства предлагается разработать региональный классификатор нормативных актов на основе общероссийского классификатора с учетом специфики системы законодательства конкретного региона. Основой иерархической систематизации актов должна стать нормативно закрепленная система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, установленная законом о правовых актах либо конституцией (уставом) соответствующего субъекта. Каждая предметная рубрика в Своде законов будет содержать перечень актов, приведенных в порядке убывания их юридической силы, регулирующих данную область общественных отношений. Свод законов субъекта Российской Федерации следует размещать на официальном интернет-портале органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Систематизация регионального законодательства в форме Свода законов позволит упорядочить законодательство, устранить множественность актов, пробелы и противоречия, обеспечить его доступность для граждан.

В заключении диссертации подведены итоги исследования, сформулированы выводы, предложены дальнейшие направления в исследовании систематизации законодательства субъектов Российской Федерации.

**Основные положения диссертации
изложены в 14 публикациях автора
общим объемом более 5 п.л., в т.ч.:**

Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях, которые включены в перечень российских рецензируемых научных журналов и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:

1. Луценко, Е. С. Нормативная основа правотворчества субъектов Российской Федерации (по материалам Южного федерального округа) [Текст] / Е. С. Луценко // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. – 2010. – № 4. – С. 53 – 62. – 0,83 п.л.
2. Луценко, Е. С. Система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Вестник Орловского государственного университета. Серия: «Новые гуманитарные исследования». – 2012. – № 2. – С. 355 – 361. – 0,79 п.л.
3. Луценко, Е. С. Систематизация нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Проблемы права. – 2012. – № 5. – С. 44 – 50. – 0,66 п.л.
4. Луценко, Е. С. Систематизация регионального законодательства и Свод законов субъекта Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Известия вузов. Северо-Кавказский регион. Серия «Общественные науки». – 2013. – № 1. – С. 76 – 79. – 0,3 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

5. Луценко, Е. С. Категория «региональное законодательство» в современной юридической науке [Текст] / Е. С. Луценко // Юридическая наука и образование в России начала XXI века: новые направления: материалы V Всероссийского семинара 15 ноября 2010 г. Рост. гос. ун-т путей сообщения. – Ростов н/Д, 2010. – С. 69 – 72. – 0,2 п.л.
6. Луценко, Е. С. Правовое регулирование правотворчества субъектов Российской Федерации (по материалам Южного федерального округа) [Текст] / Е. С. Луценко // Юридическая наука и образование в России начала XXI века: новые направления : материалы V Всероссийского семинара 15 ноября 2010 г. Рост. гос. ун-т путей сообщения. – Ростов н/Д, 2010. – С. 123 – 127. – 0,31 п.л.
7. Луценко, Е. С. Понятие и признаки закона субъекта Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Правовая система России: состояние и актуальные проблемы: материалы IV Всероссийской научно-практической (заочной) конференции. – М., 2011. – С. 10 – 14. – 0,24 п.л.
8. Луценко, Е. С. Указы высшего должностного лица республики — субъекта Российской Федерации (по материалам Южного федерального округа) [Текст] / Е. С. Луценко // Актуальные проблемы теории и практики российского законодательства : материалы II Всероссийской заочной научно-практической конференции (25 февраля 2011 г.). – Сибай, 2011. – С. 179 – 184. – 0,38 п.л.
9. Луценко, Е. С. Конституционные законы субъекта Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Сборник материалов Всероссийской научно-

практической конференции «Транспорт–2011» (РГУПС, Ростов-на-Дону, май 2011). Рост. гос. ун-т путей сообщения. – Ростов н/Д, 2011. – С. 141 – 144. – 0,2 п.л.

10. Луценко, Е. С. К вопросу о правовой природе конституций и уставов субъектов Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Российское законодательство в современных условиях : материалы IX ежегодной Всероссийской научно-практической конференции. – Брянск, 2011. – С. 134 – 139. – 0,27 п.л.

11. Луценко, Е. С. Кодекс как форма закона субъекта Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Право и его реализация в XXI веке : сборник научных трудов по материалам Междунар. науч.–практ. конф., посвящ. 80-летию Саратовской государственной юридической академии (Саратов, 29–30 сентября 2011 г.): в 2 ч. – Саратов, 2011. – С. 326 – 328. – 0,25 п.л.

12. Луценко, Е. С. Понятие и формы систематизации законодательства в Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Сборник материалов Всероссийской научно–практической конференции «Транспорт–2012» (РГУПС, Ростов-на-Дону, апрель 2012). Рост. гос. ун-т путей сообщения. – Ростов н/Д, 2012. – С. 207 – 210. – 0,2 п.л.

13. Луценко, Е. С. Официальное электронное опубликование нормативных актов субъектов Российской Федерации [Текст] / Е. С. Луценко // Сравнительное правоведение в российском и мировом образовательном пространстве: история и современность: сборник трудов Международной научно-практической конференции 8-9 февраля 2013 г. / Под ред. И.А. Иванникова; ФГБОУ ВПО РГУПС. – Ростов н/Д, 2013. – С. 121 – 127. – 0,46 п.л.

14. Луценко, Е. С. Консолидация как форма систематизации законодательства [Текст] / Е. С. Луценко // Труды международной научно-практической конференции «Транспорт-2013» в 4-х частях. Часть 4. Гуманитарные, юридические и технические науки. Рост. гос. ун-т путей сообщения. Ростов н/Д, 2013. – С. 166 – 169. – 0,19 п.л.

