

УДК 40

**РОССИЙСКОЕ ПРАВО В РЕГИОНАЛЬНО-МУНИЦИПАЛЬНОМ
АСПЕКТЕ: ВОПРОСЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ**

Упоров И.В.

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

Краснодар, Россия

Аннотация: Автор исследует дискуссионные вопросы, связанные с развитием правовой системы России в контексте реализации правотворческих полномочий органов публичной власти всех трех видов публично-территориальных образований, предусмотренных Конституцией России: государства-России, субъектов Федерации, муниципальных образований. Обосновывается позиция, согласно которой субъекты Федерации и муниципальные образования могут иметь собственные правовые системы. Предлагается также ввиду непрерывного и высокими темпами увеличивающегося нормативно-правового массива изменить методологическую основу вертикального строения права, дополнив известную триаду «норма права-институт права-отрасль права» дополнительным структурным элементом «интеграл права».

Ключевые слова: правовая система, публично-территориальное образование, конституция, отрасль права, правовые акты, органы публичной власти.

***REGIONAL LAW: THE PROBLEM OF EXPECTABILITY
ALLOCATIONS INTO AN INDEPENDENT BRANCH OF LAW***

Uporov I.V.

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

Krasnodar, Russia

Resume: The author explores debatable issues related to the development of the legal system of Russia in the context of the implementation of the law-making powers of public authorities of all three types of public-territorial entities provided for by the Constitution of Russia: the state of Russia, subjects of the Federation, municipalities. The position is substantiated, according to which the subjects of the Federation and municipalities can have their own legal systems. It is also proposed, in view of the continuous and rapidly increasing legal array, to change the methodological basis of the vertical structure of law, adding to the well-known triad "rule of law - institution of law - branch of law" with an additional structural element "integral of law".

Key words: legal system, public-territorial formation, constitution, branch of law, legal acts, public authorities.

В соответствии с ст. 11,12 Конституции России 1993 г. [1] в России предусматриваются органы публичной власти трех публично-территориальных уровней: федеральный уровень; уровень субъектов Федерации (далее также - региональный уровень); муниципальный (местный) уровень. Указанные органы (как законодательные, представительные, так и исполнительные) издают нормативно-правовые акты, совокупность которых представляет собой правовую систему общества, при этом мы полагаем, что в нашем случае следует исходить из узкого понимания правовой системы («целостное единство правовых актов и норм национального права, разделённых на основе внутреннего согласования на части (правовые институты и отрасли права)» [2, с. 384]).

Правотворческие полномочия органов публичной власти закрепляются в следующих нормах федерального уровня:

- Федеральное собрание РФ (Парламент РФ) – ст. 105 Конституции России; Президент РФ - ст. 90 Конституции РФ; Правительство России - ст. 115 Конституции РФ;

- законодательные органы государственной власти субъектов Федерации – ст. 72, 73 Конституции России, ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3]; исполнительные органы государственной власти субъектов Федерации – ст. 72, 73 Конституции РФ, ст. 36 этого же федерального закона;

- представительные органы местного самоуправления – в соответствии с ст. 130 Конституцией РФ, ч. 3 ст. 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4]; ч. 4 ст. 43 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», уставами (конституциями) субъектов РФ, уставами муниципальных образований; местные администрации (исполнительно-распорядительные органы) - в соответствии с ст. 130 Конституцией РФ, ч. 6 ст. 43 этого же федерального закона.

Соответствующие нормы содержатся также в нормах конституций (уставах), законах субъектов Федерации, а также в уставах и других муниципальных правовых актах. К настоящему времени накопилось огромное количество нормативно-правовых актов. По данным Минюста России, в настоящее время насчитывается 131 305 актов федерального законодательства (включая ведомственные акты), 1 759 411 нормативно-правовых актов субъектов Федерации, 9 948 289 нормативно-правовых актов муниципальных образований [5]. Эти акты методом научного анализа систематизируются в отдельные отрасли права, являющиеся теоретическими конструкциями [6, с. 28]; при этом, подчеркнем, сами правовые акты, будучи не теоретическими конструкциями, а результатами правотворческой деятельности органов публичной власти, остаются неизменными.

Ввиду непрерывного увеличения правовых актов действующая отраслевая система права уже давно не в полной мере удовлетворяет правоприменителей. Это касается как теоретико-правовой составляющей (критериев разделения права на отрасли, подотрасли, институты и т.д.), так и, собственно, продукции правотворческих органов. В этой связи в литературе справедливо указывается,

что «российское законодательство представляет собой сложную, многоуровневую структуру, которая содержит в себе массу несогласованностей, разночтений и противоречий ... Несоответствие между нормативным регулированием и реальным состоянием общественных отношений, низкая эффективность значительной части законодательства во многом объясняются необъективным, поверхностным подходом к исследованию данной проблемы» [7, с. 502].

Так, Р.Л. Хачатуров указывает на то, что с правовой науке в 2004 г. обсуждался вопрос о 26 новых отраслей права, в 2012 г. – о 60, в 2017 г. – около 90 (!) новых отраслей права [8, с. 91]. В частности, речь шла о выделении таких отраслей права, как банковское право, внешнеэкономическое право, кредитное право, конкурсное право, исполнительное право, лесное право, воздушное право, военное право, музейное право, право интернета, право устойчивого развития, таможенное право, торговое право, энергетическое право, ювенальное право и т.д. По мнению Р.Л. Хачатурова, такие подходы приведут к снижению эффективности правового регулирования общественных отношений, и может быть возникнут "трамвайно-троллейбусное право", "банно-прачечное право" и т. п.» [8, с. 92]. А В.П. Мозолин и вовсе считает, что «понятие отрасли права оказалось девальвированным до такой степени, что им по существу невозможно пользоваться в практических целях» [9, с. 5-6]. Приведем еще некоторые позиции ученых на этот счет: В.К. Андреев полагает, что существующее отраслевое строение права представляет собой «скорее, дань научной традиции, чем объективная реальность, так как невозможно провести четкую грань между отраслями права» [10, с. 50-51]; С.Г. Соловьев пишет о том, что самостоятельных отраслей права не существует вовсе, так как самостоятельной является только сама система права, но не отдельные ее части [11, с. 26].

Как видно, проблемы в совершенствовании правовой системы России налицо. Это относится и к формированию отраслевой структуры в публично-территориальном аспекте. И здесь, как представляется, необходимо определиться по следующим вопросам. Первый из них связан с тем, что, как мы ука-

зываются выше, в каждом публично-территориальном образовании (государство-Россия, субъекты РФ, муниципальные образования) имеется своя правовая система. Однако публично-территориальные образования неравнозначны, и находятся в иерархической соподчиненности (тот факт, что, например, органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, не означает, что органы местного самоуправления совершенно независимы – они обязаны исполнять федеральные и региональные правовые акты, а степень их самостоятельность определяется опять же по воле федеральных и региональных органов публичной власти).

В этой связи в литературе отмечается, что субъекты Федерации не могут иметь собственной правовой системы, так как издаваемые в регионе правовые акты составляют только лишь региональный уровень единой правовой системы России [12, с. 43]. Указывается также, что «акты федерального уровня соотносятся с региональными как часть и целое» [13, с. 79]. Но по этой логике и муниципальные образования также не могут иметь собственной правовой системы. При этом указанные позиции касаются только актов конституционного характера (Конституция России – уставы (конституции) субъектов РФ – уставы муниципальных образований).

Однако, на наш взгляд, как акты конституционного характера, так и, тем более, иные правовые акты, изданные органами публичной власти субъектов Федерации и муниципальных образований, в своей совокупности должны рассматриваться как правовые системы субъектов Федерации и муниципальных образований. При этом, разумеется, речь может идти только о тех правовых актах, которые принимаются не как обязательные и безальтернативные, а исходящие из воли самих публично-территориальных образований, выраженной либо на референдуме, либо посредством соответствующих органов публичной власти. В противном случае, если принять точку зрения о том, что субъекты Федерации (муниципальные образования) не имеют собственной правовой системы, то получается, что нарушаются конституционные положения о статусе субъектов

Федерации и муниципальных образований, связанные с самостоятельностью этих публично-территориальных образований.

Другой вопрос непосредственной связан с первым и касается его противоположности, а именно особенностей отраслевой принадлежности правовых актов, регулирующих статус публично-территориальных образований. Так, в настоящее время не вызывает сомнений целесообразность выделения конституционного права России, которое определяет «структуру, принципы организации, порядок деятельности, общую компетенцию органов государственной власти, отношения с ней человека и гражданина, а также регулирует наиболее значимые общественные отношения в политической, экономической, социальной, духовной сферах жизнедеятельности общества» [14, с. 17] Это отраслью права охватываются акты федерального значения.

В равной степени нет сомнений в целесообразности выделения такой отрасли права, как муниципальное право. Обратим внимание, что речь идет не об уставном праве местного самоуправления, а именно о муниципальном праве, которое гораздо шире и регулирует комплекс всех основных вопросов, связанных с функционированием муниципального образования как публично-территориального образования.

Не случайно и предмет этой отрасли права в литературе как правило описывается как довольно обширный, например, в одном из учебников указывается о том, что предмет муниципального права составляют несколько групп отношений: 1) складывающиеся в процессе осуществления местного самоуправления гражданами путем прямого волеизъявления (местный референдум, выборы местных депутатов и глав муниципальных образований, сходы граждан и др.); 2) связанные с осуществлением деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц; местного самоуправления по решению задач местного значения и осуществлению отдельных государственных функций; 3) складывающиеся в процессе формирования и функционирования экономической и финансовой основ местного самоуправления; 4) связанные с участием

субъектов муниципального права в гражданском обороте; 5) возникающие в связи с территориальным устройством местного самоуправления; 6) устанавливающие гарантии местного самоуправления; 7) определяющие ответственность в системе местного самоуправления; 8) закрепляющие взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти; 9) устанавливающие осуществление муниципальной службы; 10) обеспечивающие взаимодействие с хозяйствующими субъектами [15, с. 22]. Этой отраслью права охватываются нормы всех трех уровней публичной власти.

А вот в отношении регионов (субъектов Федерации) в настоящее время отсутствует отрасль права, аналогичная муниципальному праву. При этом, опять же, мы не имеем в виду конституционное право субъектов Федерации, выделение которого, хотя и дискуссионно, но признается рядом авторов [16; 17; 18], но которое не регулирует многих аспектов, имеющих значение для функционирования субъекта Федерации как публично-территориального образования (территория, бюджет и др.).

Между тем региональное право находится пока на периферии научных исследований, и мы полагаем, что это является негативным фактором, учитывая, что на региональном уровне имеется немало проблем, нуждающихся в своем разрешении. В частности, требует осмысления: соотношение статусов субъектов Федерации и федеральных округов, а теперь еще и с федеральными территориями как новым территориальным образованием; остро нуждается в правовом регулировании функционирование агломераций, включающих части территорий смежных субъектов Федерации; нет достаточной ясности в том, почему в субъектах Федерации отсутствуют какие-либо самостоятельные правоохранные структуры и т.д. И в настоящее время, на наш взгляд, отсутствуют отрасли права, в рамках которых можно было обсуждать указанные и другие проблемы и выработать соответствующие рекомендации.

В этой связи представляется целесообразным интегрировать отрасли права, в рамках которых регулируются указанные и другие вопросы регионально-

го уровня, в такое правовое образование, как «интеграл права», который может стать дополнительным, четвертым элементом вертикальной структуры права, коотрая пока выглядит так: «норма права-институт права-отрасль права»). Дополнительный элемент, на наш взгляд, необходим в связи с отмеченным выше непрерывно возрастающем объеме нормативно-правового массива, для которого, похоже, эта триада (норма права-институт права-отрасль права) уже стала тесной и ее необходимо трансформировать в тетраду – «норма права-институт права-отрасль права-интеграл права»). В данном случае предлагаемый нами «региональный интеграл публично-территориального права» будет включать в себя отрасли права, так или иначе регулирующие статус и деятельность регионов как публично-территориальных образований (если иметь в виду правовые акты, то речь идет прежде всего о ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», принятом в 2021 г.). Его введение расширит возможности более эффективного регулирования соответствующих отношений, в частности, можно проводить научные конференции, издавать соответствующие журналы и т.д.

На муниципальном публично-территориальном уровне также достаточно вопросов, требующих своего правового осмысления, что затруднительно в рамках только лишь муниципального права. Так, как ни странно, в базовом законе (ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») нет понятия «город» как населенного пункта, из-за чего сложно соотнести понятия города и городского поселения, города и городского округа, города и внутригородского района и т.д. Кроме того, деятельность органов местного самоуправления осуществляется по многим направлениям социально-экономической жизни, есть много отраслевых законов, где закрепляются соответствующие полномочия муниципалитетов, эти законы относятся к разным отраслям права (земельное право, градостроительное право, образовательное право, медицинское право и т.д.), и здесь необходимо уточнение полномочий муниципалитетов в связи с конституционными поправками-2020, и

т.д. В данном случае целесообразно это делать, выделив «муниципальный интеграл публично-территориального права» с включением в него отраслей права, содержащих нормативно-правовые акты, регулирующие статус и деятельность муниципальных образований как публично-территориальных образований, и при ведущей роли муниципального или, возможно, административного права.

Библиографический список

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения – 30.04. 2023 г.).

2. Юридическая энциклопедия / Под. ред. М. Ю. Тихомирова. М.: Издательство Тихомирова М. Ю., 2008.

3. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ (ред. от 14.04.2023) "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения – 30.04. 2023 г.).

4. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 06.02.2023г.) "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс» (дата обращения – 30.04. 2023 г.).

5. Нормативно-правовые акты Российской Федерации / Официальный сайт Министерства юстиции Российской Федерации // <http://pravo-search.minjust.ru:8080/bigs/portal.html> (дата обращения: 30.04. 2023 г.).

6. Добробаба М.Б. Служебно-деликтные дисциплинарные правоотношения (административно-правовое исследование) / Научный редактор А.Ю. Соколов. М.: Юрлитинформ, 2017.

7. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014.

8. Хачатуров Р.Л. Становление отраслей права Российской Федерации // Вестник Нижегородской академии МВД России, 2018, № 1 (41). С. 91-97.
9. Мозолин В. П. Система российского права // Право и политика. 2002. № 2 (26). С. 5-26.
10. Андреев В. К. К разработке новой редакции ГК РФ //Хозяйство и право. 2008. № 10. С. 50-55.
11. Соловьев С.Г. К вопросу о комплексности предмета и о методах муниципальной отрасли права // Современное право. 2010. № 10. С. 25-28.
12. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации М.: Юркомпани, 2010.
13. Гошуляк В.В. Рецензия на монографию: Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование) // Конституционное и муниципальное право. 2011. N 5. С. 79 - 80.
14. Безруков А.В. Конституционное право России. М.: Юстицинформ,2015.
15. Постовой Н.В., Таболин В.В., Черногор Н.Н. Муниципальное право России: учебник / под ред. Н.В. Постового. М.: Юриспруденция, 2016.
16. Конституционное право субъектов Российской Федерации / Отв. ред. В.А. Кряжков. М.: Городец, 2002.
17. Кокотов А.Н. Конституционное (уставное) право субъектов Российской Федерации как составная часть конституционного права Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации. М.: Городец-издат, 2002.
18. Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и правовая жизнь. Саратов, 2004. № 1 (14). С. 38-42.

Оригинальность 86%