

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ СИСТЕМАТИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ РАЗВИТИЯ ПРАВА И ГОСУДАРСТВА

© 2011 В.И. Моргунов

Самарский государственный экономический университет

E-mail: lvls@mail.ru

Рассматриваются концептуальные основы современной систематизационной практики, обосновывается необходимость модернизации систематизационных средств нормативных правовых актов органов государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: систематизация законодательства, информационное общество, публичная власть, системы учета законодательства.

В настоящее время в Российской Федерации ощущается очевидная потребность в систематизации имеющегося законодательства как необходимого условия стабильного демократического развития, что отмечается и учеными, и практиками, и представителями органов государственной власти. В одном из своих первых посланий Федеральному Собранию Российской Федерации в качестве Президента Российской Федерации В.В. Путин подчеркнул, что “нам давно нужна уже систематизация законодательства, позволяющая учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли, опасно “размытые” в последние годы”. При этом В.В. Путин четко обозначил смысл и задачи систематизации законодательства: “Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере, как закон. Мы практически стоим у опасного рубежа, когда судья или иной правоприменитель может по своему собственному усмотрению выбирать норму, которая кажется ему наиболее приемлемой”¹.

Несмотря на то, что проблема систематизации законодательства Российской Федерации даже на официальном уровне поставлена достаточно давно, ее решение пока не вполне очевидно. Можно привести массу примеров несовершенства отечественного законодательства. В частности, не первый год наблюдается его борьба с различного рода “игорными заведениями”, которые вновь и вновь находят лазейки и нестыковки в отечественном законодательстве для продолжения своего “бизнеса”. Так, еще в 2006 г. был принят федеральный закон “О государственном регулировании деятельности по организации и проведению

азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации”², предусматривающий запрет функционирования игорных заведений за пределами специально созданных игорных зон после 30 июня 2009 г. Однако сразу после вступления в силу Федерального закона на месте игорных заведений стали возникать, по сути, ничем от них не отличающиеся “лотерейные клубы”. Причем “лотерейный бизнес” оказался даже более доходным по сравнению с организацией азартных игр ввиду меньшего налогообложения, а также менее жестких требований к площади помещений лотерейных клубов. В качестве реакции на подобные действия “игорного бизнеса” федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон “О лотереях”»³ от 27 июля 2010 г. № 214-ФЗ была установлена норма, запрещающая проведение стимулирующих лотерей с помощью механических, электрических, электронных или иных технических устройств, используемых для определения выигрышей, призов и (или) подарков, в том числе в денежных и натуральных показателях. В то же время, как утверждают участники рынка, формы преобразования лотерейных клубов уже придуманы. В частности, соответствующие заведения могут трансформироваться из лотерейных клубов в развлекательные. К примеру, зарегистрированные в Туле ООО “ДжетЛот” и ООО “Коллизей”, ранее занимавшиеся легализацией бизнеса лотерейных клубов, с 2010 г. предлагают переделать лотерейное оборудование в развлекательное и продолжить работу. Альтернативой “лотерейных клубов” могут стать и проведение благотворительных лотерей или организация “пари”, которые под запрет законодательства не

попали⁴. Конечно, проблема запрета деятельности “игорных заведений” лежит не только в плоскости отсутствия систематизации законодательства и, как следствие, возможности произвольного выбора правоприменителем выгодных для него несистематизированных законодательных норм, однако своевременный анализ законодательства и правоприменительной практики в соответствующей сфере могли бы если не предотвратить подобные проблемы, то, по крайней мере, ускорить работу федерального законодателя по регламентации деятельности “игорных и прочих лотерейных заведений”.

Необходимость систематизации законодательства Российской Федерации обуславливается и иными объективными и субъективными обстоятельствами. Окончательно не завершена трансформация отечественной правовой системы, в связи с чем в настоящее время действуют либо формально не отменены отдельные нормативные правовые акты, которые приняты еще в советский период и которые могут привносить различные элементы дисгармонии в функционирование отечественной правовой системы, а также нарушать права, свободы и обязанности граждан.

Так, в 2007 и 2008 гг. от жителей Октябрьска и Сызрани Самарской области в правительство Самарской области стали поступали жалобы о том, что ООО “Сызранские городские электросети” принудительно ограничивает электрическую мощность для потребления в жилых домах, установив на опорные столбы ее ограничители в 1,3 кВт, а также применяет штрафы за нарушение потребления объемов мощности. Для сравнения необходимо отметить, что этой мощности в современных условиях едва хватит для того, чтобы обеспечить работу небольшого электрочайника.

В результате рассмотрения данного конфликта министерством промышленности и энергетики Самарской области было выявлено, что предел электрической мощности в 1,3 кВт установлен “Правилами пользования электроэнергией для квартирных, общественно-коммунальных потребителей и учреждений в городах и сельской местности Куйбышевской области”, утвержденными решением исполнительного комитета Куйбышевского областного Совета депутатов трудящихся от 19 августа 1965 г. № 505. Указанные Правила не были отменены, а следовательно, формально действовали, в связи с чем действия организации-поставщика электроэнергии

были признаны в суде правомерными. В то же время налицо факт принудительного ограничения граждан в использовании основных бытовых приборов и снижения качества жизни населения⁵.

К настоящему времени предельные нагрузки для индивидуальных жилых домов и квартир установлены сводом правил по проектированию и строительству - СП 31-110-2003 “Проектирование и монтаж электроустановок жилых и общественных зданий”, рекомендованных к применению постановлением Госстроя РФ от 26 октября 2003 г. № 194. В этой связи в целях отмены формальных ограничений потребления электрической мощности населением Самарской области постановлением правительства Самарской области от 20 июня 2008 г. № 237 «О признании утратившим силу решения исполнительного комитета Куйбышевского областного совета депутатов трудящихся от 19.08.1965 № 505 «Об утверждении “Правил пользования электроэнергией для квартирных, общественно-коммунальных потребителей и учреждений в городах и сельской местности Куйбышевской области”»⁶ указанные Правила были признаны утратившими силу.

Таким образом, отсутствие постоянной работы органов публичной власти по систематизации действующего законодательства может негативным образом сказаться на реализации прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации, внести элементы дисбаланса в функционирование правовой системы, а также подорвать уважение граждан к праву. При оценке сложившейся ситуации, конечно, не стоит умалять и, по существу, антиправовое поведение поставщика электроэнергии, который, очевидно, обнаружив некоторое правовое основание для совершения нарушающих права и законные интересы граждан действий, стремился побудить их вновь подключаться к электрическим сетям, приобретая электрическую мощность по “справедливой коммерческой цене”. В то же время подобные действия поставщика электроэнергии вполне можно было предотвратить, если бы вовремя были предприняты действия по систематизации законодательства и признанию утратившими силу соответствующих правовых норм.

Вопросы систематизации законодательства Российской Федерации актуализируются и в связи с количественным приростом и качественным усложнением действующего законодательства.

Количество субъектов нормотворческой деятельности на территории Российской Федерации

чрезвычайно велико. При этом, если на федеральном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации систематически осуществляется учет нормативных правовых актов, проводится их правовая экспертиза в целях приведения их в соответствие с актами более высокой юридической силы, а также обеспечен свободный доступ общественности к нормативным правовым актам⁷, то доступ к муниципальным нормативным правовым актам, которые вопреки ст. 15 Конституции Российской Федерации, как показывает практика, не всегда даже публикуются в печатных изданиях⁸, в значительной степени ограничен и соответствующий пласт законодательства в широком смысле этого слова не подвержен серьезному государственному учету и контролю. Можно констатировать, что к настоящему моменту только складывается определенный государственный подход к решению вопроса учета и контроля муниципального нормотворчества и его систематизации. Несмотря на то, что местное самоуправление в Российской Федерации функционирует с 1991 г. с момента принятия закона Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации»⁹, централизованный учет муниципального нормотворчества начался только в 2009 г. в соответствии с требованиями федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов»¹⁰, предусматривающего формирование и ведение федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов.

Полагаем, что ведение регистра, хотя и не лишено различных теоретических и практических проблем, однако в целом будет способствовать систематизации муниципальной нормативной базы. При этом следует констатировать, что проведение инвентаризации и систематизации муниципального нормотворчества - задача непростая. Только на территории Самарской области образовано 10 городских округов, 27 муниципальных районов, 12 городских и 292 сельских поселения¹¹, в каждом из которых в соответствии со ст. 34 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹² образованы и функционируют представительные органы, главы муниципальных образований и местные администрации, которые, возможно и вопреки их воле, являются полноцен-

ными субъектами нормотворческой деятельности. Таким образом, только в одном субъекте Российской Федерации - Самарской области - нормотворческую деятельность на местном уровне осуществляют порядка 1000 субъектов. В свете этого решение задачи систематизации муниципального нормативного материала требует значительных затрат временных, организационных, финансовых и кадровых ресурсов.

Немаловажно подчеркнуть, что систематизация законодательства современной России не является сугубо теоретической проблемой. Упорядочение правовой системы России в результате систематизации имеет важное значение с точки зрения обеспечения единства проводимой государственной политики, защиты публичных интересов и обеспечения равенства прав граждан на всей территории Российской Федерации.

Как уже было указано, при рассмотрении вопроса о необходимости систематизации действующего законодательства нельзя упускать из виду и качественное усложнение существующей нормативной базы. В качестве иллюстрации данной позиции можно обратить внимание на сложность действующего избирательного законодательства, разобраться в хитросплетениях которого весьма трудная задача даже для опытного юриста-практика, не говоря уже о рядовом избирателе. В качестве примера можно привести положения ст. 81.1 и 82 федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹³, которые неоднократно являлись предметами оценки Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации (к настоящему времени вынесено более 20 решений), что свидетельствует о неоднозначности и сложности юридического понимания соответствующих норм.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что действующее российское законодательство объективно нуждается в упорядочении посредством его систематизации, как в важнейшем условии эффективного функционирования всей правовой системы, обеспечивающей должную работу государственных и общественных структур, а также защиту прав, свобод и законных интересов граждан Российской Федерации.

¹ Не будет ни революций, ни контрреволюций: послание Президента Российской Федерации Феде-

ральному Собранию Рос. Федерации // Рос. газ. 2001. 4 апр.

² Собрание законодательства Российской Федерации (далее - СЗ РФ). 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 7.

³ URL: <http://duma.consultant.ru/page.aspx?8550;1292738> (дата обращения: 31.01.2011).

⁴ Константинова Г. Ставок больше нет // Самарское обозрение. 2011. 27 янв.

⁵ URL: <http://www.adm.samara.ru/news/important/20.06.2008/36241/>.

⁶ Волжская коммуна. 2008. 26 июня.

⁷ Хотя и в сфере свободного доступа граждан Российской Федерации к нормативным правовым актам тоже не все гладко. К примеру, еще не так давно одним из самых дефицитных изданий в Казани был текст Конституции Республики Татарстан. Издана она была тиражом всего лишь в 1000 экземпляров, и, по мнению отдельных публицистов, создавалось впечатление, что органы государственной власти Республики Татарстан скрывали от своего народа текст Основного закона (*Постнов А. Тайная Конституция // Независимая газета. 2000. 16 авг.*). Время показало, что проблема была в том, что Конституция Республики Татарстан противоречила Конституции Российской Федерации. В то же время уверенности в том, что законодательство всех субъектов Российской Федерации в настоящее время соответствует федеральному законодательству нет и сейчас. А между тем решение данной проблемы связано и с полномасштабной систематизацией действующего законодательства.

⁸ В частности, п. 21 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 29 ноября 2007 г. № 48 "О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или

в части" предусматривается: учитывая, что целью официального опубликования нормативного правового акта является обеспечение возможности ознакомиться с содержанием этого акта тем лицам, права и свободы которых он затрагивает, в исключительных случаях при отсутствии в публичном образовании периодического издания, осуществляющего официальное опубликование нормативных правовых актов, принимаемых в этом публичном образовании, и при опубликовании оспариваемого акта в ином печатном издании либо обнародовании акта (например, в порядке, предусмотренном учредительными документами публичного образования) необходимо проверять, была ли обеспечена населению публичного образования и иным лицам, чьи права и свободы затрагивает принятый акт, возможность ознакомиться с его содержанием. Если такая возможность была обеспечена, порядок опубликования нормативного правового акта не может признаваться нарушенным по мотиву опубликования не в том печатном издании либо доведения его до сведения населения в ином порядке.

Исходя из сложившейся практики нормотворческого процесса обнародование нормативных правовых актов в отсутствие их надлежащего опубликования применяется преимущественно на местном уровне.

⁹ Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010. Данный законодательный акт к настоящему времени утратил силу.

¹⁰ СЗ РФ. 2007. № 46. Ст. 5556.

¹¹ URL: http://www.adm.samara.ru/goroda_raioni/goroda_i_rajon_information.

¹² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

Поступила в редакцию 06.05.2011 г.