

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА: В ПОИСКАХ РАВНОВЕСНОГО СОСТОЯНИЯ МЕЖДУ УНИФИКАЦИЕЙ И СПЕЦИАЛИЗАЦИЕЙ

© 2015 Белоусов Сергей Александрович
кандидат юридических наук, доцент
Саратовская государственная юридическая академия
410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1
E-mail: sbelousov@sgap.ru

Раскрывается диалектика взаимосвязи процессов унификации и специализации российского законодательства. Привлекается внимание читателя к проблемам неуравновешенности системы законодательства, ее неустойчивости и несоответствия различных ее уровней и элементов, что вызывает ряд негативных последствий для функционирования механизма правового регулирования в целом. Подчеркивается необходимость научно обоснованного и своевременного осуществления работ по специализации и унификации российского законодательства в целях устранения дисбаланса в его развитии и минимизации негативных последствий для механизма правового регулирования.

Ключевые слова: система законодательства, баланс и дисбаланс законодательства, специализация и унификация законодательства, уровни системы законодательства.

Все или почти все окружающие нас явления и процессы имеют место быть не изолированно, они существуют и происходят не в вакууме, а, с одной стороны, детерминированы иными явлениями, с другой - имеют своего визави, или, как принято говорить в науке, в том числе и в юриспруденции, характеризуются парностью. Это касается и предмета нашего выступления - дисбаланса, который представляет собой лишь одно из проявлений состояния системы законодательства, возникает в силу определенных обстоятельств различной природы и в процессе правового регулирования общественных отношений выступает "в паре" с балансом, сбалансированностью указанной системы.

В сопоставлении дисбаланса и сбалансированности системы законодательства предпочтение всегда отдается последней, и разбалансированность чаще воспринимается с отрицательным значением, хотя в то же время понятно, что систему законодательства нельзя полностью избавить от дисбаланса, а порой он играет роль катализатора ее развития и достижения сбалансированности. Понятно и другое - неуравновешенность системы законодательства, ее неустойчивость и разнокачественность различных ее уровней и элементов действительно негативно влияет на эффективность механизма правового регулирования, на формирование, порой противоположной, прак-

тики применения нормативных правовых актов, что в конечном счете сказывается на уровне законности и правопорядка, на состоянии обеспеченности прав и свобод человека и гражданина, на возможности эффективно защищать права и интересы. Так, опережающее правотворчество субъектов Российской Федерации ведет к нарушению почти всех функциональных, в первую очередь координационных, связей в системе законодательства, к коллизиям и другим негативным ее состояниям.

Весьма положительное значение специализации и унификации законодательства, неоднократно отмечаемое в литературе, не вызывает никаких сомнений, если оценивать систему законодательства вообще и обнаруживать в ней соответствующие закономерности и тенденции. Однако если уделять внимание лишь одному из многих явлений системы законодательства - дисбалансу, то роль и значение специализации и унификации становятся не столь однозначными и предполагают варианты их оценок. Попробуем это показать.

Специализация законодательства обусловлена необходимостью регулирования максимально большего объема общественных отношений, требующих правового воздействия, с учетом их особенностей и многообразия, в результате чего исключается, например, дублирование регламента-

ции отношений разноотраслевыми нормативными актами, что ведет в конечном счете к стабильности и сбалансированности всей системы. Однако в системе российского законодательства, представляющего единство трех уровней - федерального, регионального и муниципального, происходящие и объективно обусловленные процессы специализации не всегда позволяют говорить о балансе как его последствиях.

Одно из объяснений вышеприведенному нашему выводу мы связываем с различным уровнем развития и сложности связей на всех трех "этажах" системы нормативных правовых актов. Ведь дифференциация правовой материи и образование новых комплексов нормативных предписаний на федеральном уровне требует наиболее интенсивной специализации законодательства на этом уровне по сравнению, например, с региональным, где указанные процессы идут с меньшей скоростью. Более того, имеющиеся на федеральном уровне отрасли права и соответствующие им отрасли законодательства могут и вовсе отсутствовать на региональном уровне.

Отсюда возникает ситуация, когда федеральный уровень законодательства наиболее "специализирован" и в большей степени способен учитывать и отражать многообразие общественных отношений и изменения в них. Это логически ведет к заключению о том, что различная степень и интенсивность правовой дифференциации обуславливает различную степень и интенсивность специализации законодательства на уровнях его системы, и в известном смысле к дисбалансу между ними.

На наш взгляд, такой дисбаланс системы законодательства неизбежен в федеративном государстве с существующими способами разграничения полномочий и предметов ведения, конструкция которых изначально закладывает условия для него. Особенно это касается исключительного ведения Российской Федерации, исключительного ведения субъектов Российской Федерации, ведения муниципальных образований как одного из уровней публичной власти. В первом случае дисбалансовое состояние формируется между федеральным и региональным уровнями системы законодательства, во втором - на региональном уровне, в третьем - на уровне системы актов органов местного самоуправления. Поскольку различные субъекты получили право самостоятельно регламентировать определенный

блок вопросов, постольку говорить о единстве такой регламентации не приходится. Однако, по нашему убеждению, такой как бы "естественный" дисбаланс не имеет негативных значений и не скрывает опасностей для системы законодательства при условии, конечно, если соблюдены конституционные принципы разграничения полномочий между уровнями власти и не нарушены границы полномочий. Наоборот, издание соответствующими субъектами правотворчества актов, особо регламентирующих вопросы, например, национально-культурного содержания или местного значения, свидетельствует о качестве и самого процесса правотворчества и его результата, о сбалансированности правового регулирования.

Дисбаланс в системе законодательства в процессе его специализации, о котором мы говорим как о деструктивном явлении, появляется тогда, когда похожие вопросы регламентируются различными актами. К примеру, нередко на практике дисбаланс возникает в силу нечеткого разграничения полномочий представительного и исполнительного органов местного самоуправления, влекущего издание различных по значению и природе актов - постановлений и распоряжения. Вот это есть не что иное, как разбалансированность системы законодательства.

Кроме того, дисбаланс есть и в случае, когда по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ последние издаются соответствующие нормативные акты, позволяющие регламентировать отношения с учетом определенных особенностей применительно к конкретному субъекту. Однако в одних субъектах указанные вопросы регулируются на уровне закона, в других - подзаконными актами. В этом случае также складывается ситуация различной практики формирования системы нормативных актов.

В данной связи отметим, что при специализации законодательства, имеющей объективные причины и требующейся для решения задач максимальной регламентации богатых по своему содержанию общественных отношений, не всегда сохраняется баланс в системе нормативных актов. В этих случаях на помощь приходит унификация их массива практики издания внешних форм права по одинаковым предметам правового регулирования.

Понимая унификацию как совокупность способов единообразного регулирования тех или иных

сторон общественных отношений и выделяя ее формы - универсализацию, интеграцию и систематизацию¹, авторы практически отождествляют ее с унификацией содержания правовой материи. Подтверждением этого являются приводимые пояснения этих форм и процессов, которые происходят в каждой из них. Так, универсализация - выработка общих для нескольких отраслей и институтов правовых предписаний, обеспечивающих их единство. Речь идет об обобщении правового материала и создании либо общих дефиниций, либо норм-принципов; интеграция свойственна отношению "национальное право - международное право" - восприятие в той или иной степени норм международного права национальной правовой системой. Важнейшей стороной систематизации видится обеспечение терминологического, дефинитивного единства нормативно-правовых актов. Конечно, все указанные мероприятия ведут к необходимому единообразию, но касаются они, в первую очередь, именно содержания нормативных правовых актов, т.е. права.

Рассмотрение унификации законодательства заставляет напомнить два основных момента. Во-первых, унификация системы законодательства, как и его специализация, своим предметом имеет систему официальных форм выражения правовых предписаний, т.е. нормативных актов и иных форм. Во-вторых, предметом унификации является не внутреннее содержание права, а формы его внешнего выражения. Представляется, что именно эти положения не всегда полностью соблюдаются, когда речь идет об унификации законодательства, которая подменяется унификацией содержания права. Унификация же законодательства, будучи следствием унификации правового регулирования, должна вести к изменению в системе актов, например, к изменению числа актов, регулирующих сходные ситуации, тем самым способствуя гармонизации структуры законодательства. В связи с этим считаем, что систематизация законодательства в большей степени, чем первые две, может считаться формой унификации законодательства. Поясним это на примере законодательства о праве на информацию.

К числу нормативных правовых актов, обеспечивающих право на информацию, относится значительное количество федеральных законов: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) "Об информации, ин-

формационных технологиях и о защите информации"², Федеральный закон от 2 мая 2006 г. № 59-ФЗ (ред. от 2 июля 2013 г.) "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"³, Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ (ред. от 28 декабря 2013 г.) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления"⁴, Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. № 262-ФЗ (ред. от 21 декабря 2013 г.) "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"⁵, Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ (ред. от 23 июля 2013 г.) "О персональных данных"⁶, Федеральный закон от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ (ред. от 12 марта 2014 г.) "Об охране окружающей среды"⁷, Федеральный закон от 9 января 1996 г. № 3-ФЗ (ред. от 19 июля 2011 г.) "О радиационной безопасности населения"⁸, Федеральный закон от 2 января 2000 г. № 29-ФЗ (ред. от 19 июля 2011 г.) "О качестве и безопасности пищевых продуктов"⁹, Закон РФ от 27 декабря 1991 г. № 2124-1 (ред. от 2 июля 2013 г.) "О средствах массовой информации"¹⁰ и др. Названные законы используют понятия "запрос информации" и "обращение". Анализ содержания приведенного законодательства, а также сравнение процедур запроса информации и обращения (вплоть до сроков рассмотрения) за небольшими терминологическими исключениями приводят к выводу об аналогичности механизмов реализации соответствующих положений о них. В связи с этим сформулировано предложение об унификации правовых процедур реализации права на информацию в части запроса и обращения и об объединении их в одну в рамках одного федерального закона - "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации"¹¹. Как видно, такие мероприятия по систематизации законодательства о праве граждан на информацию ведут к удобству его использования, сокращению актов и в конечном счете к сбалансированности системы законодательства.

Кроме отмеченного, представляется, что унификация системы законодательства в целях преодоления ее дисбаланса может осуществляться по следующим направлениям:

а) приведение к однозначным знаменателям и исключение коллизий и дублирования в критериях определения сфер компетенции Российской Федерации и субъектов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований;

б) унификация системы нормативных актов субъектов РФ и муниципальных образований;

в) унификация процедуры приведения в соответствие федеральному законодательству актов субъектов РФ после принятия акта Российской Федерации по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

По первому направлению даже формулировки ст. 71-73 Конституции РФ не избежали неточностей. Некоторые вопросы находятся одновременно в исключительном ведении РФ и совместном ведении РФ и ее субъектов. Естественно, такое положение дел не делает решение вопроса об обеспечении баланса системы российского законодательства однозначным.

Второе предложенное направление унификации системы законодательства связано с установлением единообразия в системе актов субъектов РФ и муниципальных образований. На сегодняшний день указанные уровни системы законодательства, несмотря на то, что легко определимы, все же находятся в процессе становления и развития, представляют собой хотя и единство правовых норм и актов, но единство внутренне расчлененное¹², отсутствует стройность этих уровней.

В конституциях и уставах субъектов Российской Федерации встречаются три варианта определения системы и видов нормативных правовых актов: а) виды нормативных правовых актов указываются в отдельных статьях при установлении предметов ведения и полномочий издающих их органов государственной власти субъектов Российской Федерации; б) на систему нормативных актов субъектов РФ указывается в специальных главах или разделах конституций и уставов субъектов Российской Федерации¹³; в) система нормативных актов фиксируется в специальном акте о нормативных актах субъекта РФ, как, например, в Тамбовской области. Анализ материала о способах установления системы нормативных актов в субъекте РФ приводит к выводу о том, что видовое представительство форм права в различных субъектах разное. Это является причиной горизонтального дисбаланса, формирующегося на втором и третьем уровнях системы российского законодательства.

Теперь несколько слов о последнем блоке мероприятий, призванных минимизировать дисбаланс системы российского законодательства. Третье предложение так же, как и первые два,

возникло на основе изучения состояния законодательства и анализа причин коллизий в нем и нарушения функциональных связей между актами различных уровней. На первый взгляд, порядок разрешения коллизий между федеральным законодательством и региональным не может вызывать вопросов, поскольку довольно четко регламентирован. Согласно ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты субъектов не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон с известными исключениями, касающимися актов субъектов РФ, изданным по вопросам их исключительного ведения. Такая простая, казалось бы, сфера таковой не кажется при более подробном ее исследовании. Зачастую действующие акты РФ и субъектов РФ, регламентирующие сферу совместного ведения, порождают практические проблемы применения их положений, особенно когда акты субъектов РФ изданы в порядке “опережающего правотворчества”. Вот пример.

Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации находится в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а потому по ним издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Статьями 14 и 356 Налогового кодекса Российской Федерации¹⁴ (НК РФ) предусмотрено, что транспортный налог является региональным налогом, вводится в действие в соответствии с названными Кодексом законами субъектов Российской Федерации о налоге. При этом законодательные органы субъекта Российской Федерации определяют ставку налога в пределах, установленных НК РФ, порядок и сроки его уплаты, льготы и основания их применения. Федеральным законом от 28 ноября 2009 г. № 282-ФЗ “О внесении изменений в главы 22 и 28 части второй Налогового кодекса Российской Федерации” (далее - Федеральный закон № 282-ФЗ) субъектам РФ предоставлено право увеличивать ставку по этому налогу, но не более чем в 10 раз, до этих изменений - не более чем в 5 раз. Федеральный закон № 282-ФЗ принят Государственной Думой 20 ноября 2009 г., одобрен Советом Федерации 25 но-

ября 2009 г. и подписан Президентом Российской Федерации 28 ноября 2009 г., соответствующие изменения вступили в силу с 1 января 2010 г.

С принятием данного Закона в правоприменительной практике возникла следующая ситуация.

На территории субъекта Российской Федерации транспортный налог введен Областным законом от 1 октября 2002 г. и его ставка была изменена законом субъекта от 27 ноября 2009 г. (не более чем в 10 раз). Эти изменения вступили в силу тоже с 1 января 2010 г., но не ранее чем по истечении одного месяца со дня его официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода по транспортному налогу.

Таким образом, изменения в Областной закон об увеличении ставки транспортного налога приняты областным Собранием депутатов на один день раньше, чем Президентом Российской Федерации был подписан Федеральный закон № 282-ФЗ. Однако как Областной закон от 27 ноября 2009 г., так и Федеральный закон № 282-ФЗ вступили в силу одновременно - с 1 января 2010 г. Естественно, налоговые органы стали исчислять транспортный налог по новым ставкам, и началось время жалоб и исков.

Суд первой инстанции при рассмотрении спора посчитал, что Областным законом от 27 ноября 2009 г. установлены ставки, превышающие действующие на момент его принятия предельные ставки, предусмотренные ст. 361 НК РФ, и признал, что истцом правомерно при исчислении транспортного налога применена старая редакция Областного закона (без учета изменений от 27 ноября 2009 г., вступивших в силу с 1 января 2010 г.). Однако апелляционная инстанция с таким выводом не согласилась. Отменяя решение суда первой инстанции, она признала ошибочным его вывод в части признания не подлежащим применению Областного закона от 27 ноября 2009 г. «О внесении изменений в Областной закон “О транспортном налоге”» как не соответствующего п. 1 ст. 361 НК РФ (в редакции, действовавшей в 2009 г.) и принятого с превышением законодательным органом полномочий в части установления размера ставок транспортного налога.

Суд кассационной инстанции согласился с выводами апелляционного суда. Не вдаваясь в подробности аргументации позиции суда кассационной инстанции, укажем, что по данному вопросу однозначной правоприменительной практи-

ки так и не сложилось, а причиной такой спорной ситуации является, в числе прочего, отсутствие четкой процедуры приведения актов субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Подводя итог рассмотрению проблем баланса и дисбаланса системы российского законодательства сквозь призму его специализации и унификации, можно указать на следующее.

Специализация и унификация законодательства как парные процессы, протекающие в нем, в качестве своего объекта имеют именно систему актов, форм внешнего выражения права, и подменять данные процессы дифференциацией и унификацией содержания права и правового регулирования не допустимо.

Специализация и унификация законодательства, имеющие объективные причины, могут способствовать минимизации дисбаланса системы законодательства и его последствий. Однако если унификация однозначно обеспечивает сбалансированность указанного элемента правовой надстройки, то в процессах специализации потенциально заложено появление дисбаланса в системе актов различного уровня. Специализация законодательства имеет положительные значения, когда при принятии специальных актов учитываются особенности тех или иных общественных отношений и заполняются бреши в правовом регулировании вопросов, относящихся к исключительному ведению субъектов РФ.

Унификация законодательства, детерминированная унификацией правового регулирования, должна вести к изменению в системе актов, например, к изменению числа актов, регулирующих сходные ситуации, тем самым способствуя гармонизации структуры законодательства, но не подменять унификацию содержания права. С учетом этого направлениями унификации законодательства предлагаем считать: четкое формулирование критериев определения сфер компетенции Российской Федерации и субъектов РФ, субъектов РФ и муниципальных образований; унификацию системы нормативных актов субъектов РФ и муниципальных образований по видовой ранжировке; обеспечение единообразной процедуры приведения в соответствие федеральному законодательству актов субъектов РФ после принятия акта Российской Федерации по предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ.

¹ См., например: *Сенякин И.Н.* Специализация и унификация российского законодательства: Проблемы теории и практики. Саратов, 1993. С. 22.

² СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3448; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6963.

³ СЗ РФ. 2006. № 19. Ст. 2060; 2013. № 27. Ст. 3474.

⁴ СЗ РФ. 2009. № 7. Ст. 776; 2013. № 52 (ч. I). Ст. 6961.

⁵ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6217; 2013. № 51. Ст. 6686.

⁶ СЗ РФ. 2006. № 31 (1 ч.). Ст. 3451; 2013. № 30 (ч. I). Ст. 4038.

⁷ СЗ РФ. 2002. № 2. Ст. 133; 2014. № 11. Ст. 1092.

⁸ СЗ РФ. 1996. № 3. Ст. 141; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

⁹ СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 150; 2011. № 30 (ч. 1). Ст. 4596.

¹⁰ Ведомости СНД и ВС РФ. 1992. № 7. Ст. 300; СЗ РФ. 2013. № 27. Ст. 3477.

¹¹ *Гольяпина И.Ю.* Унификация законодательства России о праве на информацию // Вестн. МГОУ. Серия "Юриспруденция". 2015. № 1. С. 12-21.

¹² *Мальцев Г.В.* Правовая система субъекта Российской Федерации // Государственность и право республики в составе Российской Федерации : материалы науч.-практ. конф. (10 - 11 апр. 1996 г., г. Нальчик). Ростов на Дону, 1996. С. 5.

¹³ *Козулин А.И.* Региональные нормативные правовые акты по конституциям и уставам субъектов Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2001. № 1. С. 46.

¹⁴ Налоговый кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 5 авг. 2000 г. № 117-ФЗ : [ред. от 4 июля 2014 г.] // СЗ РФ. 2000. № 32. Ст. 3340; 2014. № 23. Ст. 2936.

Поступила в редакцию 01.07.2015 г.