

С. М. Габиева, Х. В. Гаджиева

## ПОНЯТИЕ И СОДЕРЖАНИЕ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ КАТЕГОРИИ В УСЛОВИЯХ ФЕДЕРАТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

*Аннотация:* В статье рассматриваются понятие и содержание единства правового пространства как конституционно-правовой категории в условиях федеративной организации Российского государства. делается вывод о том, что в основе деятельности по обеспечению единого правового пространства лежат принципы единства, целостности, однородности, всеобщности, целесообразности, преемственности, прямого действия и верховенства Конституции на всей территории государства, единства государственной власти, использования федеральных законов в качестве базовых при разработке и принятии законодательных актов субъектов Федерации, национально-культурной идентификации юридических феноменов и др.

*Ключевые слова:* юриспруденция, пространство, единое, правовое, Конституция, федерация, норма, законодательство, субъект, категории.

**Р**ешение проблемы единого правового пространства страны есть ключ к укреплению государства и его институтов как на уровне Федерации, так и на уровне ее субъектов. Инициатива В. Путина по организации работы в целях устранения противоречий между федеральным и региональным законодательствами, начатая в 2000 году и развивающаяся ныне, приобретает сейчас особое значение. Сам термин «правовое пространство» больше напоминает публицистический, журналистский, чем научно-правовой. К юридической науке более применимы такие категории, как «верховенство Конституции и федерального законодательства», «конституционность и законность нормативных правовых актов», «иерархия правовых норм», «система права», «система законодательства». Вместе с тем, данные правовые категории не тождественны понятию «правовое пространство», которое в последнее время приобрело самостоятельную научную практическую значимость.

Из результатов социологического опроса, проведенного среди работников органов, задействованных в обеспечении единого правового пространства в Российской Федерации, видно, что определение дефиниции «единое правовое пространство» и в юридической науке, и на практике является спорным. Так, большинство респондентов (36,3%) считают понятие «правовое пространство» новым законодательным термином, 29,5% – новой юридической категорией, 16% – новым популярным словосочетанием. Некоторые отождествляют единое

правовое пространство с правовой системой (2,2%), с системой законодательства государства (4,5%) и т.п.<sup>1</sup>

Как представляется, единое правовое пространство страны – это тот фундамент, который позволяет сберечь от разрушения само государство и обеспечить права и свободы его граждан. Более того, это – совокупный правовой гарант политической стабильности.

В.В. Путин в своем Послании от 16 мая 2003 года Федеральному собранию Российской Федерации говорил: «Мы, наконец, – юридически и фактически – восстановили единство страны, укрепили государственную власть, приблизили федеральную власть к регионам. Благодаря восстановлению единого правового пространства смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами. Здесь еще очень многое нужно сделать»<sup>2</sup>.

Определяя понятие правового пространства, Н.И. Матузов считает, что комплексный анализ правовой сферы жизни общества позволяет выделить «тот сложный юридический мир, в котором постоянно находятся, вращаются участники социального общения»<sup>3</sup>. Думается, это определение весьма емкое, но недостаточно определенное, так как отождествляет две разные теоретичес-

<sup>1</sup> Азизова В.Т. Общетеоретические проблемы обеспечения единого правового пространства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2004. – С. 56.

<sup>2</sup> Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 года // Российская газета. 17 мая. 2003.

<sup>3</sup> Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В.Малько. – М.: Юрист, 1997. – С. 161.

кие категории – “правовую сферу жизни” и “правовое пространство”. Однако «данная дефиниция позволяет сделать глубокие обобщения относительно сущности правового пространства»<sup>4</sup>.

С.Н. Бабуриным определяется единое правовое пространство как один из материально-правовых механизмов обеспечения стабильности правового режима территории государства<sup>5</sup>, не рассматривая его в качестве самостоятельной юридической категории. Единство правового пространства, по мнению С. Сомова, это – “обусловленное федеральной Конституцией состояние согласованности, соотносимости и соподчиненности правовых норм, исходя из их юридической значимости (верховенства)”<sup>6</sup>.

Ю.А. Тихомиров применяет термин “правовое пространство” для обозначения границ действия “правовых массивов в рамках межгосударственных отношений”<sup>7</sup>. Здесь надо согласиться с И.Н. Барцицем в том, что “универсальным понятием при регулировании правовых комплексов является именно понятие “правового пространства”, а феномену регулирования правовых массивов в рамках межгосударственных отношений более подходят понятия международного публичного права... либо права региональных организаций”<sup>8</sup>.

Н. Ельцов считает, что единое правовое пространство следует понимать как “всю совокупность юридических норм, действующих в пределах России”<sup>9</sup>. Думается, данное определение нельзя считать полным, так как оно не отражает существенных признаков единого правового пространства. По мнению же А.Д. Керимова, единое правовое пространство – это универсальная правовая категория, позволяющая анализировать вопросы соразмерности нормативных правовых актов, договорных механизмов в федеративных отношениях, в наиболее формализованной и нормативно определенной форме охарактеризовать состояние сопряженности различных правовых явлений, складывающихся, развивающихся и

функционирующих в рамках единой государственной территории<sup>10</sup>. Данное определение представляется наиболее содержательным, однако, по мнению отдельных авторов, «вызывает сомнение целесообразность выделения договорного процесса при общей тенденции к его угасанию»<sup>11</sup>.

В.П. Малахов отмечает, что в юридической теории понятие единого правового пространства “отражает определенность действия права, как нормативного строя общественной жизни, в пределах оговоренной законодателем территории, в пределах места”<sup>12</sup>. При этом фактически употребляется понятие пространства как физическое описание реальности, поэтому юридически трактуемое правовое пространство – это “сосуд”, способный заключать в себе любое содержание”<sup>13</sup>. Сам же автор противопоставляет свое понимание правового пространства понятию правового пространства в юридическом смысле. Он считает, что правовое пространство “характеризует узловое звено в объективации притязаний правового существа, в превращении потенциальности и чистой идеальности, деятельных способностей и волевых проявлений человека в правовую реальность”<sup>14</sup>. Фактически данная позиция отражает философский подход к определению правового пространства.

Следует обратить внимание на то, что, в отличие от М.Н. Козюка, который считает, что понятие «правовое пространство» соотносимо с понятием «правовая система» как синонимы<sup>15</sup>, по мнению И.Н. Барцица, термин «правовое пространство» не является синонимом иных категорий правоведения, а является самостоятельной научной категорией, позволяющей исследовать вопросы государственно-правовой действительности<sup>16</sup>. Мы более склонны придерживаться данной версии.

<sup>4</sup> Азизова В.Т. Указ. соч. – С.58; Пирбудагова Д.Ш., Азизова В. Т. Теоретические и методологические аспекты обеспечения единого правового пространства Российской Федерации: Учебное пособие. – Махачкала: Изд-во «Лотос», 2010. – С.7.

<sup>5</sup> Бабурин С.Н. Территория государства. – М., 1998. – С.141.

<sup>6</sup> Сомов С. Единство правового пространства // Законность. 2001. №2. – С.30.

<sup>7</sup> Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М.: НОРМА, 1996. – С.7.

<sup>8</sup> Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики // Журнал российского права. 2000. №5. – С.16.

<sup>9</sup> Ельцов Н. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. №7. – С.54.

<sup>10</sup> Керимов А.Д., Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики // Государство и право. 2001. №6. – С.120-121.

<sup>11</sup> Пирбудагова Д.Ш., Азизова В.Т. Теоретические и методологические аспекты обеспечения единого правового пространства Российской Федерации: Учебное пособие. – Махачкала: Изд-во «Лотос», 2010. – С.12.

<sup>12</sup> Малахов В.П. Философия права: Учебное пособие. – М.: Академический Проект; Екатеринбург: Деловая книга, 2002. – С.357.

<sup>13</sup> Там же. – С.357.

<sup>14</sup> Малахов В.П. Философия права: Учебное пособие. – М., 2002. – С.357.

<sup>15</sup> Козюк М.Н. Правовое пространство и правовые коммуникации // Новая правовая мысль. 2002. №1. – С.21.

<sup>16</sup> Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики // Государство и право. 2001. №6. – С.120.

Правовое пространство, выступая социальным явлением, является составной частью существования человеческого общества. По определению, данному И.Н. Барцицем, «правовое пространство представляет сферу регламентации юридическими нормами моделей правомерного поведения государства, его составных частей и граждан в границах территории данного государства и конкретного исторического времени»<sup>17</sup>. Рассматривая правовое пространство России как некий целостный государственно-правовой феномен, И.Н. Барциц выделяет в его структуре три уровня: единое федеративное государство; регион (как совокупность субъектов Федерации); субъект Российской Федерации<sup>18</sup>.

Важной характеристикой правового пространства Российской Федерации является его системно-структурный характер. В этой связи требуется сопоставление категории «правовое пространство» с устоявшимися уже категориями «правовая система», «система права» и «система законодательства». Правовая система представляет собой, во-первых, систему четко структурированную, включающую в себя вполне определенный набор элементов – реальных явлений и институтов социально-правовой действительности в их взаимосвязях и взаимоотношениях. Во-вторых, систему динамическую, что проявляется как во внутренних взаимодействиях, «работе» элементов системы, так и во взаимодействиях данной системы с другими социальными системами (например, с системой социального «неправового» регулирования, с политической системой общества, с гражданским обществом, с экономической системой, с цивилизационно-культурным комплексом и т.д.). В состав статической стороны правовой системы включается в качестве ее «стержня», несущей конструкции система правовых норм, выраженная в законодательстве<sup>19</sup>.

Единство правового пространства, основанное на строгом соблюдении федеральной Конституции, является одним из основных элементов целостности государства. Данный тезис подтверждается в ряде научных публикаций по проблемам федерализма<sup>20</sup>. Как

показывает опыт развития правовой системы в России, одной из главных проблем развития законодательства в нашей стране является обеспечение его единства.

Конституция Российской Федерации исходит из того, что субъекты Российской Федерации входят в единую систему федеративных отношений, урегулированную Конституцией и федеральными законами, а проблема заключается в том, чтобы обеспечить соответствие конституций, уставов субъектов Российской Федерации федеральной Конституции, тогда и только тогда Федерация может быть стабильной и прочной.

А.С. Саломаткин характеризует Конституцию Российской Федерации как ядро единого правового пространства России<sup>21</sup>. М.Н. Марченко отмечает, что «выступая в качестве Основного Закона государства и общества в целом, Конституция России служит своеобразным фундаментом, юридической базой, на основе которой должно строиться и развиваться все федеральное и иное законодательство»<sup>22</sup>.

Одной из основ конституционного строя России, имеющей большое значение для института федерального вмешательства, является положение части 2 ст. 15 Конституции Российской Федерации, согласно которому органы государственной власти, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации. Это относится ко всем видам деятельности органов государственной власти, включая нормотворческую деятельность.

Сохранение единства Российской Федерации является обязательным условием ее существования как суверенного государства. Именно поэтому Конституция РФ устанавливает в статье 5, что федеративное устройство Российской Федерации, в частности, основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти.

Действиям федеральной власти (во всех ее организационных компонентах) при решении государственно-

<sup>17</sup> Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. ... – С. 24.

<sup>18</sup> Там же.

<sup>19</sup> Егорова Ю.В. Системность российского законодательства в контексте единого правового пространства России // СПС «Гарант».

<sup>20</sup> См., напр.: Бессарабов В., Рыбчинский А. Прокуратура России: федерализм и конституционная законность // Законность. 2001. №7; Будылка В. Региональное нормотворчество // Российская юстиция. 2001. №5; Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М., 2002; Концепция развития российского законодательства в целях обеспечения единого правового пространства России

// Журнал российского права. 2002. №6; Сомов С. Единство правового пространства // Законность. 2001. №2; Солодухин Ю.Н. Конституционные основы российского федерализма: нерешенные проблемы // Федерализм. 2003. №2; Черепанов В.А. Договоры с Федерацией: за и против // Федерализм. 2003. №1; Его же. Договор в конституционном праве Российской Федерации // Государство и право. 2003. №8; Чиркин В.А. Новые подходы к теории современного государства и федерализма // Общественные науки и современность. 2003. №3.

<sup>21</sup> Саломаткин А.С. О некоторых проблемах совершенствования федерального законодательства на современном этапе // Социальная роль права: история и перспективы: Материалы международной научной конференции. – М., 2003. – С.238.

<sup>22</sup> Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ) / Отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2000. – С.327.

значимых задач регионального и местного развития на всем протяжении новейшей истории России так и не удалось обрести того желанного качества системной целостности, которое единственно могло бы дать достаточные основания квалифицировать указанные действия институтов власти как полноценную государственную региональную политику<sup>23</sup>.

Законодательство федеративного государства, включая и его конституционную отрасль, представляет собой единую систему – систему законодательных актов, регулирующих общественные отношения, состоящую из федерального и регионального законодательства, образующих в своем единстве законодательство Российской Федерации<sup>24</sup>. Вне этой системы оно существовать не может, ибо реальным становится распад страны и обретение ее субъектами полного государственного суверенитета. Противоречия между двумя уровнями конституционного законодательства создают законодательные предпосылки для этого, хотя последние не могут являться правовыми, так как противоречат естественному конституционному праву<sup>25</sup>. Исключительно важным представляется выработать единую систему базовых принципов, категорий и понятий, которые используются при создании как федеральных, так и региональных актов<sup>26</sup>.

Формирующаяся и стремительно развивающаяся правовая система Российской Федерации характеризуется следующими конституционными признаками.

Во-первых, закреплено двухуровневое построение правовой системы Российской Федерации и ее единство (ст. 1, 4, 5 Конституции РФ). При этом в состав правового пространства России включается и федеральное законодательство, как совокупность нормативных правовых актов, действующих на всей территории страны, и законодательство субъектов в составе Российской Федерации, как совокупность нормативных правовых актов, принятых органами власти субъектов Федерации в пределах их компетенции.

<sup>23</sup> Швецов А. Региональная политика в российской унитарной федерации // *Федерализм*. 2008. №2 (50). – С.7.

<sup>24</sup> См.: *Словарь основных понятий, определяющих концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: Программные материалы второй Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики»*. Издание Совета Федерации // <http://www.council.gov.ru/files/journalsf/item/20061018153920.pdf>

<sup>25</sup> Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // *Журнал российского права*. 2001. №9. – С66-74.

<sup>26</sup> Анненкова В.Г. Правовое пространство современной России: понятие, структура и механизм обеспечения единства // *Конституционное и муниципальное право*. 2005. №4. – С. 34.

Во-вторых, конституционными нормами урегулированы сферы исключительного и совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 71, 72 Конституции РФ).

Основы разграничения полномочий заложены Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий (ст. 11). Законодательная компетенция Федерации и ее субъектов зафиксирована Конституцией РФ, прежде всего путем перечисления отраслей законодательства, отнесенных к ведению только Федерации и совместному ведению, а затем путем определения объектов законодательного регулирования Федерации (ст. 71), а также Федерации и ее субъектов (ст. 72).

В-третьих, гарантирована самостоятельность субъектов РФ в сфере законотворчества (ч. 4 ст. 76 Конституции РФ)<sup>27</sup>.

Каждый субъект Федерации имеет свое законодательство, республика – конституцию, иные субъекты – устав. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

В-четвертых, введена общая процедура разрешения юридических коллизий путем отнесения к ведению Федерации федерального коллизионного права (п. “п” ст. 71 Конституции РФ).

Каждый уровень нормотворчества, как составляющая единого правового пространства, имеет свои границы и предмет правового регулирования и характеризуется относительной самостоятельностью. В то же время все уровни должны быть взаимосогласованы и упорядочены. Из анализа нормотворческой деятельности видно, что одной из причин аморфности единого правового пространства страны является несоблюдение принципа приоритета норм Конституции РФ над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Федерации.

Впервые проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации было установлено Указом Президента Российской Федерации от 03.12.1994 г. №2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации»<sup>28</sup> и

<sup>27</sup> Гончарук В.М. Конституционные основы единства правового пространства Российской Федерации // *Государственная власть и местное самоуправление*. 2004. №6.

<sup>28</sup> О дополнительных мерах по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. №1486 // *СЗ РФ*. 2000. №33. Ст. 3356.

был определен орган, на который возложено проведение юридической экспертизы – Министерство юстиции Российской Федерации.

Согласно Федеральному регистру нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по состоянию на 3 сентября 2008 г. интегрированная база данных содержит сведения о 359738 региональных нормативных актах, 216614 из которых являются действующими.

Дополнительный импульс к активизации работы по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным, придал Указ Президента Российской Федерации от 10.08.2000 г. №1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации», возложивший на Министерство юстиции Российской Федерации и его территориальные органы функцию по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Федеральный регистр представляет собой базу данных о региональном законодательстве, которая, кроме текстов нормативных правовых актов включает и дополнительные сведения о них – экспертные заключе-

ния территориальных органов Минюста России, решения судов, протесты прокуроров и другие. Федеральный регистр предоставляет гражданам возможность получить информацию о нормативных правовых актах, принятых региональными органами государственной власти. Его ведение осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации и его территориальными органами. Указ также предусматривает проведение юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, как основной составной части ведения федерального регистра.

Можно сказать, что в основе деятельности по обеспечению единого правового пространства лежат принципы единства, целостности, однородности, всеобщности, целесообразности, преемственности, прямого действия и верховенства Конституции на всей территории государства, единства государственной власти, использования федеральных законов в качестве базовых при разработке и принятии законодательных актов субъектов Федерации, национально-культурной идентификации юридических феноменов и др.

### Библиография:

1. Азизова В.Т. Общетеоретические проблемы обеспечения единого правового пространства: Дис. ... канд. юрид. наук. – Махачкала, 2004. – С. 56.
2. Анненкова В.Г. Правовое пространство современной России: понятие, структура и механизм обеспечения единства // Конституционное и муниципальное право. 2005. №4.
3. Бабурин С.Н. Территория государства. – М., 1998.
4. Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики // Журнал российского права. 2000. №5.
5. Гончарук В.М. Конституционные основы единства правового пространства Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. №6.
6. Гошуляк В.В. Теоретические проблемы единства системы конституционного законодательства Российской Федерации // Журнал российского права. 2001. №9.
7. Ельцов Н. Юридическая экспертиза в практике работы органов юстиции // Российская юстиция. 2001. №7. Швецов А. Региональная политика в российской унитарной федерации // Федерализм. 2008. №2 (50).
8. О дополнительных мерах по обеспечению единого правового пространства Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. №1486 // СЗ РФ. 2000. №33. Ст. 3356.
9. Пирбудагова Д.Ш., Азизова В.Т. Теоретические и методологические аспекты обеспечения единого правового пространства Российской Федерации: Учебное пособие. – Махачкала: Изд-во «Лотос», 2010.
10. Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному собранию Российской Федерации от 16 мая 2003 года // Российская газета. 17 мая. 2003.
11. Словарь основных понятий, определяющих концепцию мониторинга правового пространства и правоприменительной практики: Программные материалы второй Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики». Издание Совета Федерации // <http://www.council.gov.ru/files/>
12. Сомов С. Единство правового пространства // Законность. 2001. №2.
13. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова и А.В.Малько. – М.: Юрист, 1997. – С.161.
14. Тихомиров Ю.А. Курс сравнительного правоведения. – М.: НОРМА, 1996.

**References (transliteration):**

1. Azizova V.T. Obweteoreticheskie problemy obespechenija edinogo pravovogo prostranstva: Dis. ... kand. jurid. nauk. – Mahachkala, 2004. – S. 56.
2. Annenkova V.G. Pravovoe prostranstvo sovremennoj Rossii: ponjatie, struktura i mehanizm obespechenija edinstva // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2005. №4.
3. Baburin S.N. Territorija gosudarstva. – M., 1998.
4. Barcic I.N. Pravovoe prostranstvo Rossii: voprosy konstitucionnoj teorii i praktiki // Zhurnal rossijskogo prava. 2000. №5.
5. Goncharuk V.M. Konstitucionnye osnovy edinstva pravovogo prostranstva Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2004. №6.
6. Goshuljak V.V. Teoreticheskie problemy edinstva sistemy konstitucionnogo zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii // Zhurnal rossijskogo prava. 2001. №9.
7. El'cov N. Juridicheskaja jekspertiza v praktike raboty organov justicii // Rossijskaja justicija. 2001. №7. Shvecov A. Regional'naja politika v rossijskoj unitarnoj federacii // Federalizm. 2008. №2 (50).
8. O dopolnitel'nyh merah po obespečeniju edinogo pravovogo prostranstva Rossijskoj Federacii: Ukaz Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 10 avgusta 2000 g. №1486 // SZ RF. 2000. №33. St. 3356.
9. Pribudagova D.Sh., Azizova V.T. Teoreticheskie i metodologicheskie aspekty obespechenija edinogo pravovogo prostranstva Rossijskoj Federacii: Uchebnoe posobie. – Mahachkala: Izd-vo «Lotos», 2010.
10. Poslanie Prezidenta Rossijskoj Federacii V.V. Putina Federal'nomu sobraniju Rossijskoj Federacii ot 16 maja 2003 goda // Rossijskaja gazeta. 17 maja. 2003.
11. Slovar' osnovnyh ponjatij, opredeljavujuh koncepciju monitoringa pravovogo prostranstva i pravoprimeritel'noj praktiki: Programmnye materialy vtoroj Vserossijskoj nauchno-prakticheskoj konferencii «Monitoring pravovogo prostranstva i pravoprimeritel'noj praktiki». Izdanie Soveta Federacii // <http://www.council.gov.ru/files/>
12. Somov S. Edinstvo pravovogo prostranstva // Zakonnost'. 2001. №2.
13. Teorija gosudarstva i prava: Kurs lekcij / Pod red. N.I. Matuzova i A.V.Mal'ko. – M.: Jurist#,1997. – S.161.
14. Tihomirov Ju.A. Kurs sravnitel'nogo pravovedenija. – M.: NORMA, 1996.