

# УКРЕПЛЯТЬ ИНСТИТУТЫ РОССИЙСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННОСТИ



МИНИСТР ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
Юрий Яковлевич Чайка

*Министерство юстиции Российской Федерации уверенно приближается к своему 200-летнему юбилею.*

*Два века – срок немалый. Россия за это время пережила сложнейший период своей истории. Вместе со всей страной этот путь не без потерь прошло и Министерство юстиции, сохранив свое первоначальное, предусмотренное Манифестом императора Александра I «Об учреждении Министерств» от 8 сентября 1802 г. предназначение – «сочинение уложения законов».*

*Жизнь показала несостоятельность точки зрения тех, кто пытался принизить роль Закона в жизни общества и государства, кто отводил Министерству юстиции роль третьестепенного государственного органа.*

В настоящее время все более важной становится роль права в жизни человека, общества и государства. Правовым признается демократическое государство, в котором обеспечивается верховенство закона, последовательно проводится принцип разделения властей, а также признаются и гарантируются права и свободы каждого человека.

Ведущая роль в процессе формирования новой правовой системы и развития законодательства должна принадлежать Минюсту России – важному органу федеральной исполнительной власти, среди основных задач которого – реализация государственной политики в сфере юстиции, обеспечение прав и законных интересов личности и государства. В складывающейся в стране общественно-политической ситуации серьезную угрозу единству и целостности представляют многочисленные факты нарушения субъектами Российской Федерации принципа верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов. Проведенный Минюстом России анализ регионального нормотворчества свидетельствует: около 20 процентов принимаемых в субъектах Федерации актов противоречат Конституции РФ и федеральным законам.

Цифры тревожные, свидетельствующие о нарушении утвержденной Указом Президента Российской Федерации 10 января 2000 года Концепции национальной безопасности Российской Федерации, и прежде всего ее национальных интересов, то есть совокупности сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной и других сферах, состоящих в сохранении стабильности конституционного строя, институтов государственной власти, в обеспечении гражданского мира и национального согласия, территориальной целостности, единства правового пространства и в завершении процесса становления демократического общества.

Состояние отечественной экономики, затрудняющее реализацию в полной мере национальных интересов России, несовершенство системы организации государственной власти и гражданского общества, обострение межнациональных отношений создают широкий спектр внутренних угроз национальной безопасности страны.

Сегодня единое правовое пространство страны нуждается в защите. Оно размывается вследствие несоблюдения принципа приоритета норм Конституции Российской Федерации над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Российской Федерации, недостаточной отлаженности государственного управления на различных уровнях.

Поэтому в настоящий момент к наиболее опасным факторам, разрушающим единое правовое пространство на территории Российской Федерации, можно отнести принятие субъектами Российской Федерации актов, противоречащих Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

В связи с этим остро стоит вопрос о формировании единого правового пространства на территории Российской Федерации, соблюдении верховенства Конституции и федеральных законов и, как следствие, состоянии конституционной безопасности. Как отметил Президент Российской Федерации В.В. Путин, в стране возможна только одна диктатура – диктатура закона.

Общество страдает от несовершенства законов и неэффективности государственного механизма, что обусловлено, в частности, как несовершенством самого федерального законодательства, так и несоответствием законодательства субъектов Федерации его нормам.

Говоря о несовершенстве федерального законодательства, нельзя не отметить, что страна, к сожалению, еще нередко живет по старым, принятым в другую историческую эпоху законам. Назову лишь один из них – Уголовно-процессуальный кодекс, регулирующий порядок уголовного преследования и имеющий непосредственное отношение к судьбам миллионов россиян.

В целях изменения сложившейся ситуации Министерством юстиции разработан законопроект, предусматривающий дальнейшую гуманизацию мер пресечения, видов и сроков наказания, их минимизацию за преступления, не представляющие большой общественной опасности, более широкое применение наказаний, не связанных с лишением свободы, наконец, условий отбывания наказаний в исправительных учреждениях.

Конечно, законов в стране принимается немало, но многие из них нередко далеки от животрепещущих жизненных проблем. Все еще нет Земельного кодекса, Кодекса об административных правонарушениях, законов «О миграции» и «О чрезвычайном положении», «Об органах и учреждениях юстиции Российской Федерации», актов, касающихся порядка перемещения товаров и услуг, финансовых средств на территории Российской Федерации, лицензирования отдельных видов деятельности и др. Тем самым создаются предпосылки к самостоятельному законодательному регулированию субъектами Российской Федерации вопросов, отнесенных к компетенции федерального центра. Подобная практика ведет к подрыву целостности и ослаблению экономики России.

Для реализации функции проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам в структуре Министерства юстиции создано Управление законодательства субъектов Российской Федерации, которое, по существу, выполняет функции государственного контроля за региональным законотворчеством.

Только за последние полтора года Минюстом России проведена юридическая экспертиза почти 2400 нормативных актов субъектов Федерации.

По всем неправомерным актам экспертные заключения направлялись в соответствующие органы государственной власти субъектов Российской Федерации для приведения их



в соответствие с федеральным законодательством, на основании которых за указанный выше период в 50 регионах страны отменены или изменены более 200 нормативных актов.

По тем из актов, которые не соответствовали Конституции Российской Федерации, федеральным законам, международным обязательствам России или нарушали права и свободы человека и гражданина, Министерством юстиции вносились предложения о приостановлении их действия путем издания соответствующих Указов Президента Российской Федерации.

По предложению Министерства юстиции Президент Российской Федерации поручил Правительству и своей Администрации изучить вопрос о создании Федерального регистра нормативных актов, принимаемых органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволит оперативно реагировать на все неправомерные акты, противоречащие законодательству и ущемляющие права и свободы граждан.

Кроме того, в целях создания условий для законодательного становления и развития демократических институтов в образованных Указом Президента Российской Федерации федеральных округах Минюстом создаются свои федеральные органы. Их основные задачи – обеспечение единого правового пространства на всей территории страны, соблюдение прав и свобод граждан при уважении прав субъектов Федерации, предусмотренных Конституцией страны.

По мнению Минюста, можно успешно повышать качество разрабатываемых в регионах актов на местах. Так, уже накоплен опыт взаимодействия органов юстиции и органов государственной власти субъектов Федерации на стадии разработки правовых актов. В частности, для Управления юстиции Калининградской области участие в нормотворческой деятельности органов государственной власти области – одна из основных его функций. В прошлом году Управление юстиции провело юридическую экспертизу 872 нормативных правовых актов органов исполнительной и законодательной власти области, в том числе 52 законов и 24 законопроектов. По четырем постановлениям Главы Администрации (губернатора) области подготовлены направленные затем в Минюст предложения об устранении издавшим их органом противоречий федеральному и областному законодательству. Его эксперты учли их при подготовке заключений о необходимости приведения этих актов в соответствие с действующим законодательством.

Аналогичная практика представления проектов нормативных правовых актов в Управления юстиции для дачи заключений о их соответствии Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству складывается в Читинской и других областях страны.

Предупреждению принятия незаконных актов способствовало бы активное согласование с федеральными структурами проектов нормативных правовых актов субъектов Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Такая практика предусмотрена ст. 109, 119 Регламента Государственной Думы и ст. 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

Согласование позволит выявлять противоречия федеральному законодательству до принятия акта и тем самым уменьшить количество принятых незаконных актов. Кроме того, оно станет частью механизма реализации последних законодательных инициатив Президента Российской Федерации об ответственности органов государственной власти и должностных лиц субъектов Федерации.

Принятию субъектами Российской Федерации незаконных правовых актов способствует отсутствие действенного правового механизма приведения в соответствие с федеральным законодательством актов субъектов Федерации, невозможность применения санкций за принятие и реализацию незаконных актов. В настоящее время Минюстом разработаны предложения по устранению этого пробела в законодательстве.

К сожалению, органы законодательной и исполнительной власти при реализации мер по обеспечению конституционной законности зачастую действуют несогласованно, без должной координации, а признанные неконституционными законодательные акты субъектов Федерации приводятся в соответствие с Конституцией Российской Федерации медленно и не повсеместно.

Повышению эффективности работы по выявлению несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции призвано способствовать взаимодействие органов юстиции и прокуратуры. Заключения о несоответствии таких актов федеральным за-



конам направляются чаще всего в Генеральную прокуратуру для применения мер прокурорского регулирования, однако ответы поступают редко либо вообще не поступают.

Думается, функции взаимодействия этих двух ведомств могут более эффективно осуществлять органы прокуратуры и юстиции в субъектах Российской Федерации после подписания соответствующего соглашения между Минюстом России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, проект которого в настоящее время разрабатывается.

К сожалению, подготовленный Минюстом проект федерального конституционного закона о расширении полномочий судов общей юрисдикции по рассмотрению исков о несоответствии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации Конституции и федеральным законам отклонен при повторном рассмотрении в Совете Федерации.

Полагая необоснованной и затягивающей процесс устранения несоответствий в законодательстве практику, когда право проведения юридической экспертизы принадлежит органам юстиции, а обращения в суд – органам прокуратуры, Минюст поставил вопрос о наделении его правом обращения в суд с иском об отмене актов, не соответствующих федеральному законодательству. Указанная инициатива поддержана Президентом Российской Федерации.

Противозаконные акты субъектов Федерации не только нарушают (ограничивают) права и свободы граждан, принцип верховенства Конституции, компетенцию федеральных органов власти либо органов местного самоуправления, но и единство экономического пространства Российской Федерации, что весьма негативно сказывается на бюджетных, внебюджетных и иных отношениях.

Не могу не сказать и о региональном сепаратизме, тенденции которого выражаются не только во вторжении субъектов Федерации в федеральную компетенцию, но и участвовавших с их стороны попытках усовершенствовать законодательство в сфере отправления правосудия, вывести из федерального ведения и децентрализовать органы прокуратуры, территориальные органы МВД и Минюста, вторгнуться в федеральную компетенцию по вопросам налогового и финансового законодательства.

Надо ли доказывать, что и сами тенденции, и вырастающие из них коллизии конституционных и региональных норм – вещь далеко не безобидная. Их постепенное накопление может привести к возникновению критической массы, способной взорвать единое конституционное поле страны.

Сильную государственную власть и неперемное условие ее существования – единое правовое пространство – в Российской Федерации должен обеспечить мощный централизованный государственный орган в сфере юстиции. На данном этапе Министерство и его территориальные органы реально должны стать центром формирования, а главное – реализации правовой политики как на федеральном, так и региональном уровнях.

Обеспечению конституционной законности призвана способствовать и скоординированная деятельность различных государственных структур. На федеральном уровне речь идет о Межведомственной комиссии по обеспечению конституционной законности, создаваемой при Минюсте России согласно решению Совета безопасности Российской Федерации от 30 декабря 1999 года. Проект соответствующего постановления уже внесен Минюстом в Правительство Российской Федерации.

Предполагается, что Комиссия будет рассматривать предложение по совершенствованию законодательства во вопросам обеспечения конституционной законности в стране, проводить согласительные процедуры в целях разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, рассматривать и готовить предложения об обращении в Конституционный суд Российской Федерации.

Работу на региональном уровне могли бы координировать полномочные представители Президента Российской Федерации, наделенные соответствующими полномочиями Указом Президента № 849 от 13 мая 2000 года.

В текущем году Министерство юстиции и его территориальные органы будут максимально содействовать укреплению российской государственности, активно защищать единое правовое пространство страны и ее национальную безопасность. Все это создаст необходимые предпосылки для безусловной реализации Концепции национальной безопасности Российской Федерации и тем самым для динамичного развития России в XXI веке.