

И.С. АНДРЕЕЧЕВ

ПРАВОВОЕ НЕРАВЕНСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЕДИНСТВА ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Одновременно с эволюцией современного российского государства развиваются и федеративные отношения. Начиная с 2000 г., одной из первоочередных задач государственного развития стало обеспечение единства российского государства. Данная задача реализовывалась через формирование единой правовой системы, обеспечение единства системы публичной власти, единства статуса личности на всей территории государства, суверенитета и государственной целостности Российской Федерации, верховенства Конституции России и федеральных законов на всей ее территории, единства экономического пространства. В конституционно-правовую материю устойчиво вошло понятие «единство правового пространства», изучению которого посвящено немало теоретических исследований. Не меньше существует и практических исследований, отображающих результаты проводимой работы по обеспечению в России единства правового пространства. Проведение такой политики невозможно без обеспечения подлинного правового равенства регионов, составляющих Российскую Федерацию. Разнообразный и многочисленный состав субъектов Российской Федерации, многообразие их интересов, факторов правотворческой и правоприменительной практики породили многоаспектное явление, заключающееся в наличии у субъектов разных прав (возможностей), реализуемых в сфере правотворчества (при наличии единообразно установленных их предметов ведения и полномочий), на которые по-разному реагирует федеральный центр. Наличие такой практики свидетельствует о нарушении принципа равноправия субъектов Российской Федерации между собой (ч. 1 ст. 5 Конституции России) и в отношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 5 ст. 5 Конституции России). Такой взгляд (подход) в исследованиях на правовое равенство субъектов Российской Федерации и обеспечение единства правового пространства является новаторским. В статье раскрывается глубина различий, причины и мотивы возникновения таких примеров, а также предлагается механизм их урегулирования, основанный на использовании многочисленных практических примеров, в т.ч. на опыте автора.

Ключевые слова: федерализм, равенство субъектов Российской Федерации, правовое равенство, правовая асимметрия, единство правового пространства, единство публичной власти, принцип конституционной добросовестности.

JEL: K10, H10, H50, H70

В исследованиях федерализма в России особое внимание уделяется противоречиям между формальным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации (далее – субъекты РФ), асимметричности (асимметрии) Федерации, различным ее проявлениям (территориальному, ресурсному, экономическому, демографическому, социальному, правовому и т.д.). Такое исследование, к примеру, позволяет Г.С. Кириенко сделать вывод, что формально-примитивное понимание равноправия субъектов РФ как абсолютной тождественности их правовых статусов не соответствует реалиям современной Федерации [1]. При рассмотрении неравенства субъектов РФ выделяются:

- экономическое неравенство [2];
- неравенство доходов [3];
- межрегиональная дифференциация и социально-экономическое неравенство субъектов РФ, которые приводят к нарушению прав граждан по получению единых на территории России публичных услуг и соблюдению социальных стандартов [4];
- социально-экономическое неравенство граждан в зависимости от места их жительства [5];
- экономическое (ресурсно-инфраструктурное) неравенство субъектов РФ, предопределяющее различия в гарантированном объеме социальных прав [6].

Однако, несмотря на эти различия, *в юридической литературе и нормативных документах превалирует признание правового равенства субъектов РФ*¹.

Подходы к понятию правового равенства субъектов РФ

Понятие «правовое равенство» субъектов РФ используется в решениях Конституционного Суда Российской Федерации: правовое равенство субъектов РФ не означает равенство их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, истори-

¹ Н.А. Михалева выделяет принцип юридического равноправия субъектов РФ [7]. С.Н. Хлопушин отмечает, что особенность различных субъектов РФ, их неравенство по уровню развития, размерам территории, численности населения не означает неравенство их государственно-правовой природы, ибо, различаясь, субъекты РФ в конституционном отношении являются одинаковыми [8]. По мнению С.Е. Чаннова, в наименьшей степени различие между субъектами РФ наблюдается в правовой сфере [5].

чески сложившейся структуры народного хозяйства и т.д.² Верховный Суд Российской Федерации в одном из решений указал, что обеспечение действия принципа равноправия субъектов РФ между собой и в их отношениях с федеральными органами государственной власти служит достижению реального конституционно-правового равенства субъектов РФ³. Также суды используют понятие «равный правовой статус» субъектов РФ⁴.

Изучение факторов *правового неравенства, или асимметрии*, как правило, основывается на различиях в статусе республик, с одной стороны, и краев, областей – с другой, а также городов федерального значения и соответственно автономных округов. Наибольшие различия в статусе выявляются при исследовании статуса республик, а также автономных округов, входящих в состав краев, областей. А.Ф. Малый при изучении правовой асимметрии сопоставляет конституционные нормы, реализация которых допускает неодинаковое закрепление компетенционных возможностей субъектов РФ [9]. Такой подход достаточно распространен в исследованиях. И.В. Лексин, исследуя все привилегированные права видов субъектов РФ, закрепленные в Конституции Российской Федерации, справедливо отмечает, что данные отличия в современных условиях могут восприниматься как формальности [10]. Данную позицию разделяет Е.В. Гриценко, называя формальной данью традиции упоминание применительно к республикам термина «государство» [11]. И.В. Лексин также делает вывод, что судьбу конституционных различий в статусе субъектов РФ разделили договорные различия; по сравнению с предыдущим периодом сегодня фактически незаметна регулятивная роль договоров о разграничении полномочий [10].

Правовое неравенство субъектов РФ реализуется и в правотворческой практике, когда акт одного субъекта РФ признается в судебном порядке недействующим и в последующем утрачивает силу по решению органа, его принявшего, а в других субъектах РФ продолжают действовать акты, содержащие регулирование, аналогичное тому, которое признано несоответствующим (недействующим)⁵. Проиллюстрируем это одним показательным примером. Так, начиная с 2012 г., субъекты РФ формировали законодательный запрет на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков и устанавливали ответственность за его нарушение. Первыми субъектами РФ, которые в 2012 г. в порядке опережающего регулирования приняли такие законы, стали Ставропольский и Краснодарский края, Архангельская область; к на-

² Например, Постановление Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ) от 15 июля 1996 г. № 16-П, определения КС РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О, от 3 июля 1997 г. № 79-О и № 80-О.

³ Например, определение Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ) от 18 июня 2008 г. № 72-Г08-3.

⁴ Определение КС РФ от 13 июня 2006 г. № 194-О, определение ВС РФ от 3 июля 1998 г. № 11-Впр98-20.

⁵ Анализ судебной практики и региональных нормативных актов проведен с использованием СПС «КонсультантПлюс» (по состоянию на 1 июня 2022 г.).

чалу 2017 г. такие законы были приняты в 55 субъектах РФ. Их принятие осуществлялось *вопреки судебной практике*, в рамках которой субъекты РФ самостоятельно формируют объект регулирования оборота алкогольной продукции, исключая из его состава установленные федеральным законом категории объектов. Однако такого вида алкогольной продукции федеральный закон не предусматривает, а его регулирование ставит в неравное положение как производителей алкогольной продукции, так и лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность в сфере розничной продажи данной продукции⁶ (судебно-арбитражная практика придерживалась иной позиции)⁷.

Несмотря на решение Верховного Суда Российской Федерации, принятое в ноябре 2012 г.⁸, признавшее недействующим закон Архангельской области, вводящий данный запрет на розничную продажу слабоалкогольных тонизирующих напитков и ответственность за его нарушение, субъекты РФ принимали законы, вводящие аналогичные по содержанию запреты и меры ответственности за их нарушение⁹. Более того, в Брянской области повторно принят закон с запретом в иной законодательной конструкции, что фактически преодолевало ранее вынесенное судебное решение, которым был признан недействующим закон Брянской области¹⁰ (противоречие закона повторно установлено судом¹¹). На разрешение данного противоречия направлены проекты федеральных законов, внесенные субъектами РФ и депутатами Государственной Думы¹², которые длительный период времени не поддерживались (отклонялись). Только с 1 января 2018 г. в России вступил в силу запрет на оборот алкогольной продукции с содержанием этилового спирта менее 15% объема готовой продукции, содержащей тонизирующие вещества.

⁶ Такие решения приняты в отношении законов Архангельской (2012 г.) и Брянской (2015 г.) областей, Ленинградской и Еврейской автономной областей (2016 г.), Алтайского края, Брянской и Московской областей (2017 г.) (определения ВС РФ от 21 ноября 2012 г. № 1-АПГ12-14, от 16 сентября 2015 г. № 83-АПГ15-6, от 13 апреля 2016 г. № 65-АПГ16-1, от 24 августа 2016 г. № 33-АПГ16-15 и от 6 февраля 2017 г. № 83-АПГ16-17).

⁷ Арбитражный суд Краснодарского края указал, что установление таких ограничений правомерно (решение от 1 июля 2013 г. № А32-2671/2013), отказано в передаче для пересмотра в порядке надзора (определение ВАС РФ от 3 марта 2014 г. № ВАС-17535/13).

⁸ Определение ВС РФ от 21 ноября 2012 г. № 1-АПГ12-14.

⁹ Например, в 2013 г. в Чеченской Республике и Чукотском автономном округе, в 2014 г. в Карачаево-Черкесской Республике, Республиках Калмыкия и Коми, Алтайском и Забайкальском краях, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Вологодской, Калужской, Курганской, Нижегородской, Омской, Ростовской, Рязанской, Тульской, Ярославской областях и т.д.

¹⁰ Решение Брянского областного суда от 6 мая 2015 г. № 3-44/2015-М-40/2015, оставленное без изменения определением ВС РФ от 16 сентября 2015 г. № 83-АПГ15-6.

¹¹ Определение ВС РФ от 6 февраля 2017 г. № 83-АПГ16-17.

¹² Проекты федеральных законов № 148830-4, 127063-5, 255624-5, 567087-5, 227687-6, 31191-6, 192666-6, 199852-6, 215932-6, 237119-6, 391714-6, 602024-6, 687981-6, 815095-6, 879315-6, 891370-6, 1039776-6, 1091532-6, 1127203-6 и т.д.

Нарушения единства правового пространства на региональном уровне

Одним из признаков федеративной формы государственного устройства является *единство правового пространства*. Как указывает Б.С. Эбзеев, единство государства предопределяет единство его правового пространства¹³. Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает единство правового пространства как условие функционирования правовой системы¹⁴.

Рассматриваемая нами ситуация *нарушает единство правового пространства* (нарушение верховенства Конституции РФ и федеральных законов, их приоритета по отношению к актам субъектов РФ (ч. 2 ст. 4, ч.ч. 1 и 2 ст. 15, ч. 5 ст. 76 Конституции РФ). Демонстрацией этого, к примеру, служит установление субъектами РФ административной ответственности за нарушение мер по содействию физическому, интеллектуальному, психическому, духовному и нравственному развитию детей, устанавливаемых законами субъектов РФ. Такое право предусмотрено п. 8 ст. 14.1 Федерального закона от 24 июля 1998 г. № 124-ФЗ «Об основных гарантиях прав ребенка в Российской Федерации»¹⁵. На практике при применении указанной нормы все субъекты РФ фактически разделились на четыре группы.

Первая из них – субъекты РФ, законы которых устанавливали такую ответственность и признаны недействующими¹⁶. По мнению Верховного Суда, несмотря на указанную норму федерального закона, право субъекта РФ по установлению ответственности абсолютным не является; *данное право субъекта РФ является несостоятельным*. Уникальность этой практики состоит в том, что фактически *судом дезавуировано применение нормы федерального закона*.

Вторая группа – субъекты РФ, которые на основании судебной практики самостоятельно исключили нормы региональных законов¹⁷.

¹³ Особое мнение Б.С. Эбзеева к Постановлению КС РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П.

¹⁴ Например, п. 3.2 Постановления КС РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П.

¹⁵ СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3802.

¹⁶ Судебные решения вынесены в отношении законов Республик Бурятия, Коми и Саха (Якутия), Краснодарского края, Архангельской, Калининградской, Кемеровской, Самарской и Сахалинской областей, Ненецкого автономного округа (определения ВС РФ от 16 марта 2011 г. № 71-Г11-3, от 2 ноября 2011 г. № 1-Г11-26, от 13 марта 2013 г. № 64-АПГ13-1, от 20 февраля 2014 г. № 74-АПГ14-7, от 7 октября 2015 г. № 46-АПГ15-39, определение Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 10 февраля 2021 г. № 66а-123/2021, определение Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 15 июля 2020 г. № 66а-582/2020, решение Кемеровского областного суда от 31 октября 2016 г. № За-706/2016, решение Верховного суда Республики Бурятия от 10 ноября 2016 г. № 3А-111/2016~М-105/2016).

¹⁷ Например, законы республик Дагестан, Северная Осетия-Алания, Приморского края, Белгородской, Брянской, Владимирской, Ивановской, Калужской, Курганской, Ленинградской, Омской, Пензенской, Псковской, Ростовской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Томской, Ульяновской и Челябинской областей.

Третья группа – субъекты РФ, сохранившие законоположения о такой ответственности¹⁸, признающиеся не противоречащими федеральному закону¹⁹, несмотря на ранее выработанные позиции Верховного Суда.

Четвертая группа – субъекты РФ, которые, учитывая судебную практику, предусматривают ответственность за иные правонарушения в этой сфере²⁰. На разрешение данных коллизий направлены законодательные инициативы, которые отклонены²¹, вследствие чего вопрос так и не урегулирован на федеральном уровне.

Приведенные примеры свидетельствуют, что субъекты РФ игнорируют судебное толкование норм федеральных законов и не применяют его в своем нормотворчестве. В этой связи стоит обратиться к сущности понятия «правовое пространство». Например, И.Н. Барциц в сущности правового пространства подчеркивает правомерность поведения составных частей государства [12]. Также заслуживает внимание правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации о конституционной обязанности субъектов РФ соблюдать федеральные нормативные предписания²². Органы государственной власти субъектов РФ, последовательно реализуя принцип добросовестности и разумности действий конституционных органов, сформированный в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации²³, обязаны обеспечить соответствие правовых актов субъектов РФ нормативным актам Российской Федерации, в т.ч. основываясь на решениях Конституционного Суда, Верховного Суда и иных судов общей юрисдикции. При принятии правовых актов, учитывая судебную практику высших судов, субъекты РФ должны не допускать злоупотребления правом и проявления правового нигилизма.

Для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации предусматривается, что признание не соответствующими Конституции нормативного акта субъекта РФ *является основанием для отмены* органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов, содержащих *такие же положения, какие были признаны неконституцион-*

¹⁸ Например, законы республик Адыгея, Алтай, Башкортостан, Калмыкия, Крым, Татарстан, Тыва, Хакасия, Карачаево-Черкесской и Чувашской Республик, Пермского края, Астраханской, Вологодской, Иркутской, Кировской, Костромской, Курганской, Курской, Липецкой, Мурманской, Нижегородской, Новосибирской, Саратовской, Свердловской, Тверской, Тульской и Ярославской областей, Москвы, Санкт-Петербурга, Еврейской автономной области, ХМАО-Югры.

¹⁹ Определение Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 29 сентября 2020 г. № 66а-1739/2020, оставленное без изменения определением Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 24 марта 2021 г. № 88а-6302/2021.

²⁰ Например, Камчатский край и Архангельская область.

²¹ Проекты федеральных законов № 761267-6, 958325-6 и 1113618-6.

²² П. 3.3 Постановления КС РФ от 4 апреля 2002 г. № 8-П.

²³ Например, Постановления КС РФ от 12 апреля 1995 г. № 2-П, от 5 июля 2001 г. № 11-П, от 30 марта 2012 г. № 9-П, от 5 июня 2012 г. № 13-П, от 27 декабря 2012 г. № 34-П и от 27 июня 2013 г. № 15-П.

ными²⁴. Несмотря на это, задача по приведению актов субъектов РФ в связи с решением Конституционного Суда актуальна. К примеру, Конституционный Суд сформулировал позиции по вопросу реализации субъектами РФ полномочий по установлению запрета на проведение публичных мероприятий: делегированное субъектам РФ полномочие по дополнительному определению мест, в которых запрещается проведение публичных мероприятий, означает, что субъекты РФ связаны не общими, объявленными федеральным законодателем целями защиты прав и свобод человека, обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности, а конкретными обстоятельствами, характерными для тех или иных субъектов РФ; субъекты РФ не наделены правом введения абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер; вводить полный запрет на проведение публичных мероприятий законом субъекта РФ недопустимо. Следуя прямым указаниям Конституционного Суда Российской Федерации в постановлениях от 1 ноября 2019 г. № 33-П и от 4 июня 2020 г. № 27-П, многие субъекты РФ исключили необоснованные запреты. В большинстве случаев с такой инициативой выступила прокуратура субъекта РФ²⁵, в т.ч. в результате принесения протестов²⁶. Учитывая затягивание приведения региональных законов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, судами признаны недействующими отдельные законы²⁷; также были направлены жалобы в Конституционный Суд, в принятии которых было отказано, поскольку по предмету обращения были вынесены постановления, сохраняющие силу²⁸. Несмотря на это отдельные субъекты РФ по-прежнему допускают расширительное применение запретов на проведение публичных мероприятий²⁹. Более того, *формируется судебная практика, не учитывающая данные правовые позиции*³⁰.

Это приводит к тому, что субъекты РФ начинают обладать различным объемом прав (полномочий) при осуществлении нормативного регулирования, что служит нарушением ч. 1 ст. 5 Конституции Российской Федерации

²⁴ Ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 13. Ст. 1447.

²⁵ Например, в Республике Алтай, Карачаево-Черкесской и Чеченской Республиках, Краснодарском крае, Брянской, Волгоградской и Кемеровской областях, Санкт-Петербурге.

²⁶ Например, в Республике Тыва, Алтайском крае и Белгородской области.

²⁷ В отношении города Севастополя, Орловской, Томской и Кемеровской областей (определение ВС РФ от 24 ноября 2021 г. № 117-КАД21-12-К4; определение Первого апелляционного суда общей юрисдикции от 19 ноября 2019 г. № 66а-19/2019; определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 июня 2021 г. № 66а-557/2021; решение Томского областного суда от 27 января 2020 г. № 3а-5/2020).

²⁸ На законы Камчатского края и Республики Дагестан (определения КС РФ от 5 декабря 2019 г. № 3278-О и от 18 июня 2020 г. № 1346-О).

²⁹ Например, законы Республик Бурятия, Калмыкия, Мордовия, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской Республик, Ставропольского края и т.д.

³⁰ В отношении законов Приморского края и Кировской области (определения Четвертого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 марта 2021 г. № 66а-328/2021 и Девятого кассационного суда общей юрисдикции от 20 мая 2020 г. № 88а-3745/2020).

(равноправие субъектов РФ между собой): один субъект РФ реализует правотворческие полномочия, которые другой субъект РФ не может осуществлять. При едином перечне предметов ведения и полномочий органов государственной власти субъектов РФ они по-разному реализуются этими субъектами. Приведем пример, касающийся административной ответственности. По мнению Верховного Суда, семейно-бытовое дебоширство имеет признаки правонарушения, ответственность за совершение которого предусмотрена ч. 1 ст. 5.61 и ст. 20.1 КоАП РФ, а определение признаков такого правонарушения не отвечает требованиям определенности, ясности и недвусмысленности³¹. Такие нормы исключены в некоторых субъектах РФ³², а в ряде субъектов РФ сохранены³³. Вопрос включения такой нормы в КоАП РФ также поднимался на федеральном уровне³⁴. Имеется и многочисленная практика Верховного Суда, сформированная с 2008 г., по такому административному правонарушению, устанавливаемому в региональных законах, как мойка транспортных средств вне специально отведенных мест³⁵. Учитывая практику, отдельные субъекты РФ исключили такую ответственность³⁶, а другие субъекты ее сохраняют³⁷.

При выявлении сущности принципа правового равенства субъектов РФ традиционным является применение позиции Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 15 июля 1996 г. № 16-П: положение о равноправии всех субъектов РФ между собой, а также во взаимоотношениях с федеральными органами власти выражается в единообразии конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, а также в установлении единых правил взаимоотношений федеральных органов власти со всеми субъектами РФ. Более того, раньше федеральным законом закреплялся принцип равноправия субъектов РФ при разграничении предметов ведения и полномочий³⁸.

³¹ В отношении законов Пермского края и Кировской области (определения ВС РФ от 9 декабря 2015 г. № 44-АПГ15-21 и от 15 марта 2017 г. № 10-АПГ17-1).

³² Например, законы Чувашской и Удмуртской Республик, Республики Бурятия, Архангельской, Ивановской, Липецкой, Магаданской, Мурманской, Пензенской и Ульяновской областей.

³³ Например, законы Республики Башкортостан, Республики Алтай, Забайкальского края и Вологодской и Нижегородской областей.

³⁴ Проекты федеральных законов № 74655-4, 1018744-6 и 1183394-6.

³⁵ В отношении законов Республики Коми, Чувашской Республики, Хабаровского и Красноярского краев, Калининградской, Кемеровской и Сахалинской областей (определения ВС РФ от 3 сентября 2008 г. № 58-Г08-12, от 9 февраля 2011 г. № 3-Г11-1, от 23 марта 2011 г. № 64-Г11-8, от 14 декабря 2011 г. № 64-Г11-36, от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1, от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9, от 24 июня 2015 г. № 71-АПГ15-3 и от 31 августа 2016 г. № 31-АПГ16-5).

³⁶ Законы Республики Калмыкия, Карачаево-Черкесской и Удмуртской Республик, Архангельской, Нижегородской, Новгородской, Новосибирской и Тюменской областей.

³⁷ В Республике Башкортостан, Кабардино-Балкарской Республике, Калужской, Липецкой и Свердловской областях, Москве и Санкт-Петербурге и т.д.

³⁸ Ст. 5 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации».

Субъекты РФ реализуют свои полномочия в формируемой системе регионального законодательства, *отличающейся разнообразием и дифференциацией*. Принцип равноправия не означает идентичных (унифицированных) систем законодательства в разных субъектах РФ. Обеспечение единства правового пространства также не предполагает унификации регионального законодательства. Такое состояние регионального законодательства *не влияет на конституционно-правовую оценку равноправия субъектов РФ*, т.к. не изменяет равные права (возможности) субъектов РФ по его формированию. В рассматриваемой ситуации отметим другой аспект: один субъект РФ, исходя из принципа конституционности (законности), не дожидаясь вынесения решения суда или применения мер реагирования, основываясь на судебной практике, приводит свои правовые акты в соответствие с федеральными, а другой субъект РФ этого не делает.

На ситуацию оказывает влияние наличие или отсутствие решения суда в отношении регионального акта, активность мониторинга и экспертной деятельности территориальных органов Минюста России (подготовки ими экспертных заключений на региональные акты, в т.ч. по итогам повторной правовой экспертизы в инициативном порядке), надзорной деятельности органов прокуратуры (применения мер прокурорского реагирования). В одних субъектах РФ меры принимаются, а в других — нет, что свидетельствует об отсутствии единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами РФ в сфере правотворчества, что служит нарушением ч. 3 ст. 5 Конституции РФ. Интересна в этом контексте мысль, изложенная в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 6 декабря 2018 г. № 44-П, о необходимости обеспечения единства конституционно-правового пространства в России как федеративном государстве, а также конституционной законности в конкретных субъектах РФ (п. 5).

Мотивы сохранения субъектами РФ регионального нормативного правового регулирования

Правовым мотивом сохранения субъектами РФ норм, аналогичных тем, которые в других субъектах РФ признаны недействующими, является отстаивание права осуществлять собственное правовое регулирование как при наличии прямых норм федеральных актов, представляющих такое право, так и в порядке реализации опережающего регулирования.

Например, в судебной практике Верховного Суда возобладали подход, что полномочия по утверждению методик исчисления компенсационной стоимости зеленых насаждений и объектов озеленения на территории населенных пунктов относятся к ведению органов государственной

власти Российской Федерации³⁹. Конституционный Суд указал, что отношения между органами исполнительной власти, юридическими лицами и гражданами по вопросам сохранения и восстановления зеленых насаждений могут регулироваться законами субъектов РФ с соблюдением полномочий органов местного самоуправления; при осуществлении регулирования отношений в сфере охраны зеленых насаждений органы государственной власти субъектов РФ вправе устанавливать полномочия только органов государственной власти субъектов РФ в этой сфере⁴⁰. Принятые в субъектах РФ законы регулируют широкий круг вопросов создания, содержания и охраны зеленых насаждений, в т.ч. и функции органов местного самоуправления. Порядок исчисления компенсационной стоимости зеленых насаждений на территории населенных пунктов также утвержден на региональном уровне⁴¹. Субъекты РФ основывают позицию на полномочиях в сфере благоустройства.

Практика показывает, что *правовые мотивы могут быть различными*⁴². Например, признаны недействующими положения законов субъектов РФ в части установления ответственности за нарушение порядка ведения регистра муниципальных нормативных актов⁴³. Соответствующие изменения в части исключения таких положений самостоятельно внесены субъектами РФ⁴⁴. Однако, например, законы Волгоградской и Нижегородской области содержат такие законоположения.

Отсутствие федерального регулирования по значимому для субъекта РФ вопросу – *важный критерий* сохранения собственного регулирования, несмотря на судебную практику высших судов. Так, например, судебная практика при оценке законов субъектов РФ об административных правонарушениях исходит из того, что ответственность за нарушение порядка распоряжения объектом нежилого фонда, находящимся в региональной или муниципальной собственности, может быть установлена только на федеральном уровне. Такие нормы региональных законов признаны недействующими⁴⁵, несмотря на то, что в ст. 7.24 КоАП РФ закреплена ответственность за нарушение порядка распоряжения объектом, находящимся в федеральной собственности. Такие

³⁹ Определения ВС РФ от 12 октября 2011 г. № 5-Г11-161, от 14 марта 2012 г. № 41-Г12-3, от 9 августа 2017 г. № 9-АПГ17-10 и от 26 ноября 2019 г. № 9-АПА19-36.

⁴⁰ Определение КС РФ от 30 сентября 2010 г. № 1261-О-О.

⁴¹ Например, в Республике Бурятия, Краснодарском крае, Калининградской и Нижегородской областях, городах Москве и Санкт-Петербурге.

⁴² Неурегулированность отношений на федеральном уровне; несогласие с унификацией законодательного регулирования; несогласие с судебной аргументацией, особенно если она основана на общих принципах, а не на прямых нормах федеральных законов.

⁴³ В отношении законов Забайкальского края, Архангельской и Сахалинской областей (определения ВС РФ от 13 марта 2013 г. № 64-АПГ13-1, от 4 апреля 2012 г. № 72-АПГ12-3 и от 2 ноября 2011 г. № 1-Г11-24).

⁴⁴ Например, в Республиках Алтай, Дагестан и Тыва, Кабардино-Балкарской, Карачаево-Черкесской, Удмуртской и Чеченской Республиках, Алтайском, Забайкальском и Приморском краях, Астраханской, Иркутской, Кемеровской, Ленинградской, Мурманской, Омской, Орловской, Пензенской и Сахалинской областях, Еврейской автономной области, Ненецком автономном округе, ХМАО – Югре, Санкт-Петербурге.

⁴⁵ В отношении законов Красноярского края и Белгородской области (определения ВС РФ от 9 июня 2010 г. № 57-Г10-6 и от 23 октября 2013 г. № 53-АПГ13-9).

составы самостоятельно исключены в субъектах РФ⁴⁶, а отдельные субъекты РФ сохраняют ответственность за нарушение порядка распоряжения в отношении объектов собственности субъекта РФ⁴⁷ либо объектов собственности субъектов РФ и муниципальной собственности⁴⁸. Судебная практика свидетельствует о законности применения ответственности, несмотря на ссылки о неправомерности ее установления⁴⁹. На разрешение данной коллизии направлены *отклоненные законодательные инициативы*⁵⁰. Такое решение представляется странным, в условиях, когда механизмы управления федеральной собственностью обеспечены мерами ответственности, а региональной и муниципальной собственности нет, несмотря на гарантированную равную защиту всех форм собственности.

При этом важно понимать, что обеспечение единства правового пространства не должно разрушать действующие правовые механизмы, а признание недействующими региональных актов должно быть уравновешено наличием таких правовых механизмов на федеральном уровне. В той связи уместно привести правовую позицию Конституционного Суда Российской Федерации о необходимости поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, которые предполагают сохранение разумной стабильности правового регулирования и недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Данная позиция *должна найти применение и* при оценке соотношения федерального и регионального регулирования. Например, признаны недействующими положения закона субъекта РФ, устанавливающего ответственность за допущение по неосторожности нападения домашнего животного на человека с причинением вреда здоровью, если это действие не содержит признаков преступления, предусмотренного ст. 118 УК РФ⁵¹. Учитывая данную практику, одни субъекты РФ самостоятельно исключили такую ответственность⁵², а другие ее сохраняют⁵³. Аналогичный вопрос касается региональной ответственности за жестокое обращение с животными

⁴⁶ Например, в Республике Алтай, Забайкальском и Красноярском краях, Вологодской, Мурманской, Орловской, Саратовской и Тверской областях, Ненецком автономном округе и ХМАО – Югре.

⁴⁷ Например, в Республике Тыва, Ставропольском крае.

⁴⁸ Например, в Республиках Адыгея, Башкортостан, Коми, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Хакасия, Чеченской Республике, Краснодарском и Пермском краях, Брянской, Волгоградской, Костромской, Курганской, Кировской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Свердловской, Ростовской областях, Еврейской автономной области и Ямало-Ненецком автономном округе.

⁴⁹ Например, определение ВС РФ от 19 ноября 2019 г. № 305-ЭС19-21697 № А40-108081/2019.

⁵⁰ Проекты федеральных законов № 619759-5, 309909-7, 39291-6, 353760-7.

⁵¹ В отношении кодекса Республики Саха (Якутия) (определение ВС РФ от 5 августа 2015 г. № 74-АПГ15-15).

⁵² Например, законы Республики Карелия, Краснодарского края, Архангельской, Тверской и Томской областей.

⁵³ Например, законы Республик Башкортостан, Бурятия, Ленинградской области и Москвы.

(ряд субъектов РФ ее исключают⁵⁴, а отдельные — сохраняют⁵⁵). Имеется и практика признания недействующими норм законов субъектов РФ об ответственности за нарушение правил содержания собак и кошек⁵⁶. Вследствие этого значительная часть субъектов РФ не устанавливает ответственность в сфере обращения с животными, включая животных без владельцев⁵⁷. Принятие Федерального закона «Об ответственном обращении с животными и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» не повлекло внесения изменения в КоАП РФ в части ответственности в этой сфере. Как до, так и после принятия указанного закона ставился вопрос введения административной ответственности в сфере обращения с животными (за жестокое обращение, нарушение правил содержания, выгул вне специально отведенных мест, допущение нахождения на территориях общего пользования без намордника и поводка; за непринятие лицом, осуществляющим выгул, мер по уборке продуктов жизнедеятельности)⁵⁸. До настоящего времени такие законодательные инициативы не приняты.

Не только правовые, но *порой и политические интересы являются мотивом* сохранения правового регулирования вопреки судебной практике. Таким ярким примером является наличие судебной практики о том, что компенсация депутатам законодательных органов субъектов РФ и представительных органов муниципальных образований в связи с осуществлением ими депутатской деятельности может осуществляться только в отношении фактически понесенных депутатами расходов. В 2016–2019 гг. Верховный Суд Российской Федерации вынес не менее 5 судебных решений, подтверждающих незаконность денежных выплат депутатам, осуществляющим свои полномочия на непостоянной основе⁵⁹. Более того, возможность выплаты указанного вознаграждения депутатам законодательных органов, не осуществляющих деятельность на постоянной ос-

⁵⁴ Например, законы Республик Алтай и Хакасия, Курганской, Костромской, Рязанской, Нижегородской, Тверской областей.

⁵⁵ Например, законы Республик Башкортостан, Бурятия, Тыва, Краснодарского и Хабаровского краев, Белгородской, Владимирской, Воронежской, Ленинградской и Тюменской областей, Москвы, Санкт-Петербурга.

⁵⁶ В отношении законов Республики Саха (Якутия), Алтайского края, Кемеровской и Сахалинской областей (определения ВС РФ от 10 сентября 2008 г. № 59-Г08-12, от 14 декабря 2011 г. № 64-Г11-36, от 30 мая 2012 г. № 81-АПГ12-1, от 24 октября 2012 г. № 46-АПГ12-14, от 5 августа 2015 г. № 74-АПГ15-15, от 4 октября 2017 г. № 51-АПГ17-16).

⁵⁷ Законы Республик Адыгея, Дагестан, Ингушетия, Коми, Крым, Марий Эл, Северная Осетия-Алания, Татарстан, Кабардино-Балкарской, Чеченской и Чувашской Республик, Алтайского, Забайкальского, Камчатского, Красноярского, Пермского, Приморского, Ставропольского краев, Амурской, Ивановской, Калужской, Кемеровской, Новгородской, Новосибирской, Омской, Орловской, Псковской, Самарской, Смоленской, Тамбовской, Ульяновской, Челябинской, Ненецкого автономного округа.

⁵⁸ Проекты федеральных законов № 286238-4, 458970-5, 198013-6, 954756-6, 1166517-6, 1175091-6, 1216032-7, № 41446-8, № 7-1651, № 7-1475, ID проектов 02/04/01-21/00112383, 01/05/10-20/00109819.

⁵⁹ В отношении Законодательного Собрания Красноярского края и представительных органов муниципальных образований (Красноярский городской Совет депутатов, Брянский городской Совет народных депутатов, Чайковская городская Дума Пермского края, Смоленский городской Совет) (определения ВС РФ от 22 июня 2016 г. № 83-АПГ16-4, от 31 мая 2017 г. № 36-АПГ17-1, от 28 февраля 2018 г. № 53-АПГ18-1, от 14 июня 2019 г. № 53-АПА19-15, от 9 октября 2019 г. № 44-АПА19-36).

нове, рассматривалась Конституционным Судом Российской Федерации на примере закона Республики Ингушетии о статусе депутата Народного Собрания в определении от 24 мая 2005 г. № 249-О (таким депутатам денежное содержание и другие выплаты не полагаются; основным видом их заработка является доход от профессиональной деятельности). Также проходят многочисленные судебные споры по взысканию выплат, начисленных депутатам. Несмотря на длительность существования во времени данной проблемы, законами значительного числа субъектов РФ о статусе депутата законодательного органа субъекта РФ сохраняются ежемесячные фиксированные выплаты, которые дифференцируются в конкретной сумме (от 1 150 руб. до 25 тыс. руб.) либо в определенном соотношении с должностным окладом (например, 50% от ежемесячного денежного вознаграждения депутата, работающего на постоянной основе)⁶⁰. Нормы законов субъектов РФ о гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований, как правило, также не предусматривают характер выплат по фактически произведенным расходам. Переход на компенсационный механизм по фактически произведенным расходам законодательные органы воспринимают очень болезненно.

Еще один пример касается региональных законов о статусе депутатов законодательных органов в части права депутата законодательного органа на обращение с депутатским запросом к руководителям федеральных органов государственной власти и иных организаций, а также корреспондирующую обязанность руководителей указанных органов и организаций дать ответ в определенный срок с установлением ответственности за ее неисполнение. Также регулируются вопросы безотлагательного приема депутатов руководителями таких организаций, предоставления документов или сведений. Такие нормы законов субъектов РФ неоднократно оспаривались и признавались противоречащими федеральному законодательству (федеральный закон не содержит положений, предоставляющих субъекту РФ право регламентировать по каким-либо вопросам деятельность самостоятельных субъектов права, не входящих в систему органов публичной власти субъекта РФ)⁶¹. Аналогичная прак-

⁶⁰ Например, в Законодательном Собрании Пермского края, Липецком областном Совете депутатов, Воронежской областной Думе, Ярославской областной Думе, Верховном Совете Республики Хакасия, Государственном совете – Хасэ Республики Адыгея, Собрании депутатов Ненецкого автономного округа, Тамбовской областной Думе, Костромской областной Думе, Архангельском областном Собрании депутатов, Законодательном Собрании Иркутской области, Волгоградской областной Думе, Псковском областном Собрании депутатов, Парламенте Республики Северная Осетия-Алания, Думе Астраханской области, Смоленской областной Думы, Законодательном Собрании Ростовской области.

⁶¹ В отношении законов Республики Хакасии, Чувашской Республики, Алтайского и Камчатского краев, Архангельской, Волгоградской, Калининградской, Ленинградской, Самарской, Сахалинской и Читинской областей (определения ВС РФ от 29 марта 2006 г. № 1-Г06-1, от 22 ноября 2006 г. № 64-Г06-18, от 25 апреля 2007 г. № 55-Г07-4, от 19 сентября 2007 г. № 72-Г07-10, от 14 октября 2009 г. № 33-Г09-15, от 21 декабря 2018 г. № 60-АПГ18-8, от 6 февраля 2019 г. № 46-АПГ18-44, от 15 октября 2019 г. № 51-АПА19-10, определение Шестого кассационного суда общей юрисдикции от 14 июля 2020 г. № 88А-15314/2020, решение Самарского областного суда от 8 октября 2020 г. № 3а-1499/2020, решение Калининградского областного суда от 15 января 2009 г. № 3-7-09, решение Волгоградского областного суда от 25 сентября 2007 г. № 3-131/2007, решение Верховного суда Чувашской Республики от 13 мая 2003 г. № 3-22/03).

тика имеется в отношении законов субъектов РФ о статусе депутатов представительных органов муниципальных образований⁶². Несмотря на это, субъекты РФ не спешат приводить свои законы в соответствие с федеральными, а на федеральном уровне не поддерживаются проекты федеральных законов⁶³. Также имеются попытки модернизировать признанные утратившими силу правовые нормы и преодолеть ранее вынесенные судебные решения⁶⁴.

Одна из причин, вызывающая появление противоречий в законодательстве субъектов РФ, по мнению С.Н. Быкова, вызвана политико-экономическими интересами регионов [13]. Например, при оценке региональных актов, регулирующих предоставление мер социальной поддержки на улучшение жилищных условий путем предоставления из бюджета субъекта РФ субсидии на приобретение жилья и устанавливающих обязательность получателя субсидии приобрести жилое помещение на территории субъекта РФ, суды оценивают их как противоречащие федеральным законам, т.к. они ограничивают свободу заключения договора (ст. 421 ГК РФ)⁶⁵. Несмотря на это, такой подход сохраняется в различных мерах социальной поддержки. Например, за счет средств федерального бюджета при обеспечении жилыми помещениями ветеранов, инвалидов и семей, имеющих детей-инвалидов (Ленинградская область, Республика Башкортостан) и граждан, уволенных с военной службы, и приравненных к ним лиц (Республика Башкортостан, Санкт-Петербург), а также при предоставлении единовременной денежной выплаты на приобретение жилого помещения при усыновлении ребенка-инвалида из числа детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (Сахалинская область), при предоставлении мер поддержки многодетным семьям (в т.ч. при предоставлении средств семейного капитала, предоставлении денежной выплаты вместо предоставления земельного участка)⁶⁶. Более 20 субъектов РФ к началу 2022 г. ввели механизм предоставления жилищных сертификатов детям-сиротам на приобретение жилых помещений, практически все из них предусматривают реализацию сертификата при нахождении жилого помещения на территории субъекта РФ. Мотивация субъектов РФ в данном случае понятна – *обеспечение вложения средств, выделенных на предоставление мер поддержки, на территории региона.*

Среди экономических интересов отдельно выделим бюджетные мотивы, связанные с эффективным использованием бюджетных средств, а также политикой, направленной на сокращение неэффективных расходов. Например, в силу позиции Верховного Суда обеспечение

⁶² В отношении закона Самарской области (определение ВС РФ от 20 ноября 2019 г. № 46-АПА19-26).

⁶³ Проекты федеральных законов № 27614-4, 418795-4, 213167-4, 493423-4 и 510476-7.

⁶⁴ Решение Самарского областного суда от 8 октября 2020 г. № 3а-1499/2020.

⁶⁵ Определения ВС РФ от 6 апреля 2011 г. № 1-Г11-7 и от 26 сентября 2012 г. № 35-АПГ12-3.

⁶⁶ Например, Республика Башкортостан, Архангельская, Новосибирская, Оренбургская, Псковская, Рязанская, Свердловская, Тверская области и т.д.

в соответствии с региональным законодательством лекарственными средствами только тех больных, которые не имеют права на получение государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, снижает уровень гарантий в сфере охраны здоровья и противоречит федеральному закону⁶⁷. Федеральный законодатель, устанавливая льготное лекарственное обеспечение как меру социальной поддержки отдельных категорий граждан, определил, что за счет бюджетных ассигнований региональных бюджетов вышеназванные меры предоставляются в соответствии с перечнем групп населения и категорий заболеваний, т.е. по объективным критериям нуждаемости лицам, относимым к конкретной социально защищаемой группе населения, либо по характеру заболевания лицам, страдающим соответствующими болезнями. Граждане из числа установленного правительством Российской Федерации круга лиц не могут быть лишены права на обеспечение лекарствами и изделиями медицинского назначения нормативным актом субъекта РФ. Несмотря на это, такие нормы сохраняются в отдельных субъектах РФ, учитывая задвоение льготы – предоставление ее в денежной и натуральной формах. Законодательная инициатива по данному вопросу отклонена⁶⁸.

При наличии экономических мотивов субъекты РФ используют законодательно установленные возможности принятия актов, игнорируя судебную практику или используя противоречия в ней. Так, например, сложилась различная судебная практика оценки региональных актов, основанных на п. 6 ч. 1 ст. 93 Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон № 44-ФЗ) и предусматривающих возможность закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) работ или услуг, выполнение или оказание которых может осуществляться только органом исполнительной власти либо подведомственными ему государственным учреждением или предприятием, соответствующие полномочия которых устанавливаются законодательными актами субъекта РФ⁶⁹. Признано не противоречащими наделение функциями единственного поставщика на оказание услуг по обеспечению лекарственными препаратами и медицинскими изделиями медицинских организаций, например, государственных унитарных предприятий в Чувашской Республике, Нижегородской и Архангельской областях⁷⁰. В то же время имеется противоположное судебное решение в отношении Республики Тыва⁷¹. Также признаны недействующими законоположения региональных законов о наделении различными функциями подведомственных уч-

⁶⁷ Определение ВС РФ от 8 августа 2012 г. № 1-АПГ12-10.

⁶⁸ Проект федерального закона № 193841-6.

⁶⁹ Такая возможность исключается с 1 июля 2023 г.

⁷⁰ Определения ВС РФ от 9 ноября 2016 г. № 9-АПГ16/30, от 1 ноября 2017 г. № 31-АПГ17-10 и от 12 декабря 2018 г. № 1-АПГ18-17.

⁷¹ Определение ВС РФ от 26 августа 2015 г. № 92-АПГ15-5.

реждений (предприятий) (выполнение работ по производству и транспортировке питания, предоставление услуг общественного питания, обслуживание информационных ресурсов, оказание транспортных услуг, гостиничное обслуживание, управление недвижимым имуществом, оказание медицинской помощи, выполнение кадастровых работ, праздничное освещение⁷²).

Отсутствие единообразия судебной практики

Органы государственной власти субъектов РФ, формируя систему законодательства, в отдельных случаях действуют в условиях *внутренней противоречивости, неопределенности или пробельности федерального законодательства*. Вследствие этого разработка региональных актов осуществляется в порядке опережающего правового регулирования и носит порой новаторский характер. Правомочность принятия таких актов субъектов РФ проверяется на соответствие федеральным правовым актам в ходе судебного нормоконтроля. Инициатива такой проверки может исходить от органов прокуратуры, иных федеральных органов государственной власти, обладающих таким правом, а также органов местного самоуправления, граждан и организаций в части, затрагивающей их права, свободы и законные интересы. По результатам разрешения дел в порядке нормоконтроля оспариваемый акт субъекта РФ может признаваться несоответствующим и недействующим (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ).

Например, во многих субъектах РФ поднимается вопрос создания механизмов контроля за целевым использованием древесины при заключении договоров купли-продажи лесных насаждений для собственных нужд, а также для обеспечения государственных нужд или муниципальных нужд, заготовленной на основании договоров купли-продажи лесных насаждений. Суды, признавая такие акты недействующими, исходят из того, что они возлагают на гражданина обязанность по предоставлению дополнительных документов, не предусмотренных федеральным законодательством, что недопустимо в регулировании гражданско-правовых отношений; вопросы осуществления такого контроля не могут быть урегулированы законодательством субъекта РФ⁷³. Несмотря на это, порядок осуществления такого контроля применяется в субъектах РФ⁷⁴. Законодательно данный вопрос предлагалось урегулировать проектами федеральных законов⁷⁵.

Правовое равенство субъектов РФ означает и единообразие судебной практики разрешения дел при оспаривании правовых актов разных

⁷² Определения ВС РФ от 7 октября 2015 г. № 85-АПГ15-7, от 28 октября 2017 г. № 33-АПГ17-6, от 30 января 2019 г. № 33-АПГ18-30, от 4 декабря 2019 г. № 39-АПА19-6, от 4 февраля 2020 г. № 53-АПА19-52.

⁷³ В отношении актов Пермского края и Архангельской области (определения ВС РФ от 15 октября 2008 г. № 44-Г08-33 и от 22 января 2014 г. № 1-АПГ13-13).

⁷⁴ Например, в Вологодской, Костромской, Омской, Псковской и Тюменской областях.

⁷⁵ Проекты федеральных законов № 370179-6, № 905072-7, № 981802-7.

субъектов РФ одинакового нормативного содержания, что не всегда имеет место, а субъекты РФ используют это, защищая свое право регулировать общественные отношения. Согласно позиции Конституционного Суда, наличие в судебной практике противоречивых подходов не только нарушает ч. 2 ст. 120 Конституции Российской Федерации, но и порождает правовую неопределенность, ведет к отсутствию разумной стабильности правоотношений⁷⁶. Такие примеры противоречий в судебной практике мы уже приводили.

Анализ судебной практики свидетельствует, что при оспаривании актов отдельных субъектов РФ при прочих равных условиях выше вероятность положительного для субъекта РФ разрешения публично-правового спора (признания правового акта субъекта РФ не противоречащим федеральному закону). Так, можно отметить вынесение различных судебных решений при оценке законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за сброс мусора, иных отходов производства и потребления вне специально отведенных для этого мест, непринятие мер по ликвидации несанкционированных свалок мусора, порубочных остатков деревьев, кустарников, а также листвы и других остатков растительности на территориях общего пользования, как в пользу субъектов РФ (прежде всего, закона Санкт-Петербурга)⁷⁷, так и нет⁷⁸. Учитывая это, субъекты РФ исключили такую ответственность⁷⁹ либо наоборот ввели такую ответственность под влиянием положительной практики, практически дословно воспроизводя нормы закона Санкт-Петербурга, признанные соответствующими федеральному закону⁸⁰.

Субъекты РФ сталкиваются с изменением судебной практики, когда у них возникает возможность повторного принятия правового акта по тому вопросу, в то время как решение суда о признании нормативного акта недействующим не может быть преодолено повторным принятием такого же акта (ч. 3 ст. 216 КАС РФ). Наиболее *показательный пример* – нормы законов субъектов РФ, устанавливающих административную ответственность за нарушение правил благоустройства территории муниципального образования, устанавливающих запрет размещения транспортных средств на территориях, занятых зелеными насаждениями, детскими площадками, спортивными площадками и т.д. Судебная практика в этом вопросе прошла несколько волн: правила бла-

⁷⁶ Например, Постановление КС РФ от 6 декабря 2017 г. № 37-П.

⁷⁷ Например, в отношении законов Санкт-Петербурга и Архангельской области (определения ВС РФ от 14 июля 2013 г. № 78-АПГ13-14, от 17 июля 2013 г. № 78-АПГ12-11 и от 18 декабря 2019 г. № 1-АПА19-21).

⁷⁸ Например, в отношении законов Калининградской и Самарской областей (определения ВС РФ от 24 июня 2015 г. № 71-АПГ15-3 и от 7 октября 2015 г. № 46-АПГ15-39).

⁷⁹ Например, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесской Республики, Калининградская, Ивановская, Московская, Липецкая, Саратовская и Тульская области.

⁸⁰ Например, Республика Тыва, Пермский, Приморский и Ставропольский края, Архангельская, Белгородская, Курганская, Нижегородская, Орловская и Челябинская области.

гоустройства в данной части и региональные законы об административной ответственности признавались недействующими (в 2004–2005 гг.), потом соответствующими федеральному законодательству (в 2006 г.), потом снова противоречащими федеральным законам и недействующими (в 2010–2017 гг.) и в настоящее время признаются соответствующими (с октября 2017 г.). В октябре 2017 г. Верховный Суд Российской Федерации оставил без изменения решение Московского городского суда, которым отказано в удовлетворении требований о признании недействующей ст. 8.25 Кодекса города Москвы об административных правонарушениях, устанавливающей ответственность за размещение транспортных средств на территории, занятой зелеными насаждениями⁸¹. Конституционный Суд Российской Федерации также подтвердил право субъектов РФ законом устанавливать такую ответственность⁸². Отдельные из субъектов РФ в указанных волнах принимали повторно законы, преодолевая вынесенные в отношении их законов судебные решения.

Одновременно встречаются случаи повторного принятия нормативного акта в целях преодоления судебного решения, *что является очевидным злоупотреблением права*, вследствие чего должны применяться меры конституционно-правовой ответственности. Например, судом признаны недействующими нормы закона Республики Хакасии, которыми размеры ежемесячного денежного поощрения (далее – ЕДП), выплачиваемого государственным служащим Республики Хакасии, определены в пределах (верхний и нижний)⁸³. Суд исходил из того, что изменены условия выплаты ЕДП служащих; за представителем нанимателя закреплено право выплачивать конкретному служащему ЕДП по своему усмотрению, что позволяет различным органам толковать и применять положения закона хотя и в установленных пределах, но произвольно. Выводы судов не были учтены, т.к. при внесении изменений в закон за представителем нанимателя сохранено право устанавливать ЕДП актом для конкретного служащего в размере, зависящем от сложности, объема и важности выполняемых задач, в пределах, установленных законом, что послужило основанием признания их недействующими⁸⁴. Правовое регулирование выплаты ЕДП для служащих субъектов РФ в интервальном диапазоне сохраняется в субъектах РФ⁸⁵.

Другим примером является признание решением суда недействующим закона края, который к условиям, создаваемым органами местного самоуправления, относил стимулирование привлечения медицинских работников для работы в медицинских организациях, в т.ч. путем предоставления им жилых помещений⁸⁶. Суды указали, что созда-

⁸¹ Определение ВС РФ от 18 октября 2017 г. № 5-АПГ17-87.

⁸² Определение КС РФ от 8 ноября 2018 г. № 2790-О.

⁸³ Определение Восьмого кассационного суда общей юрисдикции от 13 октября 2021 г. № 88А-17385/2021.

⁸⁴ Определение Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 3 февраля 2022 г. № 66а-128/2022.

⁸⁵ Например, Красноярский край, Иркутская и Московская области.

⁸⁶ Определение ВС РФ от 8 апреля 2015 г. № 60-АПГ15-1.

ние благоприятных условий в целях привлечения работников в медицинские организации, в т.ч. определение конкретного перечня таких условий, их видов и форм, отнесено к исключительным полномочиям органов местного самоуправления; законодательный орган края полномочий по данному вопросу не имеет. В последующем данная норма краевого закона изложена в новой редакции, из содержания которой усматривалась попытка преодолеть решение суда⁸⁷. В региональном нормотворчестве такие подходы также сохраняются⁸⁸.

Конституционный Суд Российской Федерации со ссылкой на позицию Европейского суда по правам человека привел принцип правовой определенности, который предполагает стабильность судебных актов, вступивших в законную силу⁸⁹. Приведенный пример свидетельствует о нарушении принципа правовой определенности, а также стабильности правового регулирования. Конституционный Суд неоднократно отмечал необходимость обеспечения стабильности правоотношений в интересах субъектов права в целях соблюдения баланса конституционно защищаемых ценностей⁹⁰.

После создания апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции ситуация в сфере оспаривания нормативных актов субъектов РФ стала более сложной. Теперь вопрос о признании нормативного акта субъекта РФ недействующим в апелляционном порядке решается не Верховным Судом Российской Федерации как ранее, а одним из пяти апелляционных судов общей юрисдикции. Проверка решений указанных апелляционных судов общей юрисдикции в кассационном порядке осуществляется соответствующим одним из девяти кассационных судов общей юрисдикции. Это свидетельствует о децентрализации судебного нормоконтроля и усложнении решения задачи по обеспечению единообразия судебной практики в этой сфере, что нами было продемонстрировано ранее приведенными примерами практики. Более сложным для самих субъектов РФ становится и сам мониторинг, т.е. выявление, такой судебной практики. Открытым становится и вопрос мотивации органов государственной власти субъектов РФ самостоятельно приводить свои нормативные правовые акты в соответствие с федеральным законодательством, если такие акты содержат аналогичное регулирование тому, которое в другом субъекте РФ признано не соответствующим (недействующим) апелляционным (кассационным) судом общей юрисдикции. Ранее при проверке Верховным Судом Российской Федерации регионального нормативного правового акта на соответствие федеральному законодательству ситуация была более безусловной. Приведем конкретный пример.

⁸⁷ Определение ВС РФ от 20 апреля 2016 г. № 60-АПГ16-1.

⁸⁸ Например, законы Республик Бурятия и Коми, Карачаево-Черкесской Республики, Ленинградской, Мурманской, Псковской и Самарской областей, ХМАО - Югры.

⁸⁹ Постановление КС РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П.

⁹⁰ Например, Постановления КС РФ от 7 ноября 2012 г. № 24-П, от 15 ноября 2012 г. № 26-П, от 6 июня 2017 г. № 15-П, от 11 мая 2017 г. № 13-П, от 16 марта 2017 г. № 7-П и от 25 февраля 2016 г. № 6-П, от 28 декабря 2020 г. № 50-П.

К концу 2020 г. практически одновременно Второй, Третий и Пятый апелляционные суды общей юрисдикции вынесли решения в отношении региональных актов по вопросу, необходимо ли согласование с Минприроды России и Минобороны России решений об изменении границ, преобразовании и ликвидации особо охраняемых природных территорий регионального значения (далее – ООПТ). Такие судебные решения вынесены в отношении законов Приморского и Ставропольского краев, которые не предусматривали согласование изменения границ или упразднения ООПТ с федеральными органами власти, а также постановления правительства Республики Коми об упразднении болотного заказника республиканского значения, принятого без такого согласования⁹¹. В судебных решениях делается вывод, что такое регулирование не соответствует Федеральному закону «Об особо охраняемых природных территориях». Задача внесения изменений в указанный федеральный закон, уточняющих основания и процедуру изменения границ, реорганизации и ликвидации ООПТ, ставилась неоднократно в различных документах федерального уровня. Однако, учитывая, что процедура согласования изменения границ, преобразования или упразднения ООПТ законодательно не урегулирована, а такие проекты федеральных законов отклоняются⁹², субъекты РФ не спешат с приведением своих законов в соответствии с федеральными.

Формат статьи не позволяет дать анализ всех практических примеров. Их гораздо больше, чем приведено. Однако и их достаточно для демонстрации глубины проблемы.

Выводы и предложения

В юридической литературе высказано мнение, что добиться безусловного единства правового пространства не удалось ни одному государству, однако более или менее стабильное государство должно обладать такими механизмами его обеспечения, при которых возникающие правовые противоречия должны разрешаться внутри самой системы [14, с. 80]. В этой связи важнейшей задачей теории и практики является выработка таких эффективных механизмов. Очерченный круг вопросов показывает *многоаспектность* поднятой *проблемы*, а многочисленные практические примеры демонстрируют ее глубину. Учитывая принцип согласованного функционирования органов, входящих в единую систему публичной власти, и наличие цели обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти⁹³, следует отметить, что приведенные при-

⁹¹ Определения Третьего апелляционного суда общей юрисдикции от 26 ноября 2020 г. № 66а-1366/2020, Второго апелляционного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 г. № 66а-1289/2020 и Пятого апелляционного суда общей юрисдикции от 15 декабря 2020 г. № 66а-1007-2020.

⁹² Проекты федеральных законов № 271598-3, 313774-3, 986748-7.

⁹³ Ч. 2 ст. 80, п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ, ст.ст. 1 и 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» (далее – Закон № 394-ФЗ).

меры свидетельствуют о необходимости выработки системных решений по механизму согласованного взаимодействия федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов РФ в сфере правотворчества, которые призваны решить следующие задачи.

1. Подлинное обеспечение единства правового пространства. Органы государственной власти субъектов РФ, последовательно реализуя принцип добросовестности и разумности действий конституционных органов, сформированный в правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации, обязаны обеспечить соответствие региональных нормативных актов федеральным, в т.ч. основываясь на решениях Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и судов общей юрисдикции.

2. Качественное изменение подходов к мониторингу законодательства и практики правоприменения. В.Г. Анненкова предлагала ввести систему мониторинга правового пространства России, которая будет способствовать выявлению пробелов и противоречий в федеральных, региональных и муниципальных правовых актах [15, с. 23]. А.Ю. Гулягин высказывал мнение о необходимости создания единого мониторингового центра [14, с. 33].

Приведенные примеры свидетельствуют о недостатках мониторинга законодательства на практике. Региональное законодательство во всем своем разнообразии не является предметом качественной правовой оценки. Минюст России, в т.ч. через свои территориальные органы в субъектах РФ, практически не проводит предметных (тематических) обзоров регионального законодательства. Такая работа должна осуществляться централизованно на постоянной и комплексной основе всех отраслей регионального законодательства в целях выявления как нарушений единого правового пространства, так и интересных региональных нормотворческих практик.

3. Обеспечение единообразия судебной практики по вопросам оспаривания нормативных актов субъектов РФ. Решение данного вопроса видится во введении обязательного обобщения практики судебного нормоконтроля нормативных актов субъектов РФ (по решениям Верховного Суда Российской Федерации, кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции), осуществляемого на постоянной основе. Результаты обобщения должны быть доступны для органов власти субъектов РФ, прокуратуры и территориальных органов Минюста России. Отдельной оценки последствий требует отнесение к компетенции апелляционных и кассационных судов общей юрисдикции разрешения дел об оспаривании нормативных актов субъектов РФ.

4. Создание условий для выработки согласованных решений при возникновении публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ относительно нормотворческой компетенции. В приведенных примерах имеет место как дефектность норм регионального законодательства, которая должна устраняться субъектами РФ, так и непоследова-

тельность (пробельность) федерального законодательства, которая должна устраняться на федеральном уровне. Нельзя не согласиться с мнением А.Н. Артамонова, что задача законодательства России – не столько объединение разрозненных правовых систем субъектов государства, сколько создание единой системы правового регулирования, т.е. единого правового пространства [16]. А.Ю. Гулягин отмечает важность наличия реальных юридических механизмов, способных обеспечить единство правового пространства, преодолевать противоречия между федеральным центром и субъектами РФ, возникающие при законотворческой деятельности [14]. Решение этой задачи видится путем формирования помимо судебных административных механизмов разрешения таких споров. Они могут быть сформированы в рамках механизма обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти, предусмотренного Законом № 394-ФЗ. В данных целях может быть создана специальная комиссия Государственного Совета Российской Федерации, статус которой, а также процедура рассмотрения таких споров дополнительно определены указанным федеральным законом. Данные публично-правовые споры должны открыто обсуждаться на заседании комиссии Государственного Совета Российской Федерации с участием полномочных представителей Совета Федерации и Государственной Думы, Администрации Президента Российской Федерации (Государственно-правового управления Президента), Генпрокуратуры России, Минюста, а субъекты РФ должны иметь возможность вынесения таких споров для рассмотрения на заседании комиссии Государственного Совета. Важность такого механизма обусловлена тем, что во многих из приведенных примеров публично-правовых споров первичной задачей является не просто обеспечение единства правового пространства, а задача выработки согласованных решений, а также совершенствование федерального и регионального регулирования. С использованием предложенного механизма разрешения публично-правовых споров относительно нормотворческой компетенции многие приведенные правовые коллизии могли бы быть рассмотрены и разрешены.

5. Качественное изменение отношения к законодательным инициативам законодательных органов субъектов РФ, вносимым в Государственную Думу. В целях разрешения отдельных из приведенных примеров публично-правовых споров субъекты РФ вносили в Государственную Думу проекты федеральных законов, которые были отклонены при их рассмотрении в первом чтении (либо не рассматриваются в течение длительного периода времени). После вступления в силу судебных решений органы государственной власти субъектов РФ апеллируют к федеральному законодателю. Это только подчеркивает значимость проблемы реализации субъектами РФ права законодательной инициативы при внесении проектов федеральных законов. Решение данной задачи видится, в т.ч., в усилении роли Совета законодателей при рассмотрении региональных законодательных инициатив.

6. Проработка механизмов конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов РФ в случае принятия правовых актов с таким же предметом правового регулирования после признания правового акта недействующим.

7. Необходимость корректировки законодательства об административном судопроизводстве (ч. 3 ст. 216 КАС РФ) в части возможности повторного принятия такого нормативного акта, если в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации, в постановлении Президиума Верховного Суда, ином решении Верховного Суда изменилась практика применения правовых норм.

Данные предложения призваны способствовать созданию механизмов разрешения противоречий внутри самой системы и тем самым развитию федеративных отношений, обеспечению равноправия субъектов РФ и единства правового пространства.

Список литературы

1. Кириенко Г.С. Некоторые проблемы реализации принципов российского федерализма: теория и практика // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 45–47.
2. Братко Т.Д. Основные проблемы обеспечения самостоятельности субъектов федераций в сфере формирования бюджетных доходов // Сравнительное конституционное обозрение. 2016. № 3. С. 40–51.
3. Нарутто С.В. Единство и многообразие российского федерализма // Актуальные проблемы российского права. 2017. № 9. С. 56–67.
4. Политова И.П., Городилов А.А. К вопросу развития договорной основы федерализма в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2017. № 6. С. 20–24.
5. Чаннов С.Е. Экономическое неравенство субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в контексте обеспечения конституционных прав и свобод граждан // Журнал российского права. 2019. № 10. С. 30–41.
6. Крусс В.И. Институт субфедерального законотворчества в Российской Федерации: состоятельность и перспективы конституционной модернизации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 45–54.
7. Михалева Н.А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование). М.: Юркомпани, 2010.
8. Хлопушин С.Н. К вопросу о конституционно-правовом статусе субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 42–47.
9. Малый А.Ф. О равноправии субъектов Российской Федерации и критериях его проявления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 51–54.
10. Лексин И.В. Правовая асимметрия в территориальном устройстве государства: теория и практика // Государственное управление. Электронный вестник. Выпуск № 35. Декабрь 2012 г. URL: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm
11. Гриценко Е.В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4. С. 80–97.

12. Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000. 496 с.
13. Быков С.Н. Обеспечение соответствия законодательства Республики Бурятия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству: опыт и перспективы: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 28 с.
14. Гулягин А.Ю. Административный мандат органов юстиции в сфере обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 27–33.
15. Анненкова В.Г. Правовое пространство современной России: понятие, структура и механизм обеспечения единства // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 4. С. 22–23.
16. Артамонов А.Н. Мониторинг законодательства как способ обеспечения единства правового пространства // Журнал российского права. 2011. № 9. С. 80–86.

References

1. Kirienko G.S. Nekotorye problemy realizatsii printsipov rossiiskogo federalizma: teoriia i praktika [Certain Problems of Realization of Principles of Russian Federalism: Theory and Practice], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2012, No. 8, pp. 45–47. (In Russ.).
2. Bratko T.D. Osnovnye problemy obespecheniia samostoiatel'nosti sub"ektov federatsii v sfere formirovaniia biudzhetykh dokhodov [Key Issues of Ensuring Regional Revenue Autonomy in Federal Countries], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2016, No. 3, pp. 40–51. (In Russ.).
3. Narutto S.V. Edinstvo i mnogoobrazie rossiiskogo federalizma [The Unity and Diversity of Russian Federalism], *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava* [Actual Problems of Russian Law], 2017, No. 9, pp. 56–67. (In Russ.).
4. Politova I.P., Gorodilov A.A. K voprosu razvitiia dogovornoj osnovy federalizma v Rossii [On Development of Contractual Basis of Federalism in Russia], *Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie* [State Power and Local Self-Government], 2017, No. 6, pp. 20–24. (In Russ.).
5. Channov S.E. Ekonomicheskoe neravenstvo sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i munitsipal'nykh obrazovaniy v kontekste obespecheniia konstitutsionnykh prav i svobod grazhdan [Economic Inequality of Constituent Entities in the Russian Federation in the Context of Providing Constitutional Rights and Freedoms of Citizens], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2019, No. 10, pp. 30–41. (In Russ.).
6. Kruss V.I. Institut subfederal'nogo zakonotvorchestva v Rossiiskoi Federatsii: sostoiatel'nost' i perspektivy konstitutsionnoi modernizatsii [The Institution of Subfederal Law Making in the Russian Federation: Consistency and Prospects of Constitutional Modernization], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2020, No. 1, pp. 45–54. (In Russ.).
7. Mikhaleva N.A. Konstitutsii i ustavy sub"ektov Rossiiskoi Federatsii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie) [Constitutions and Charters of the Subjects of the Russian Federation (Comparative Legal Research)]. Moscow, Iurkompani, 2010. (In Russ.).
8. Khlopushin S.N. K voprosu o konstitutsionno-pravovom statusе sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On the Constitutional and Legal Status of the Subjects of the Russian Federation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2012, No. 9, pp. 42–47. (In Russ.).

9. Malyi A.F. O ravnopravii sub"ektov Rossiiskoi Federatsii i kriteriiakh ego proiavleniia [On the Equality of Rights of Constituent Entities of the Russian Federation and Criteria for its Manifestation], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2019, No. 7, pp. 51–54. (In Russ.).

10. Leksin I.V. Pravovaia asimmetriia v territorial'nom ustroistve gosudarstva: teoriia i praktika [Legal Asymmetry in the Territorial Structure of the State: Theory And Practice], *Gosudarstvennoe upravlenie. Elektronnyi vestnik* [Public administration. Electronic bulletin], Iss. 35. Dekabr' 2012 g. (In Russ.). Available at: http://e-journal.spa.msu.ru/vestnik/item/35_2012leksin.htm

11. Gritsenko E.V. Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossiiskoi konstitutsionnoi reformy 2020 goda [Federalism and Local Self-Government in the Light of Russian Constitutional Reform 2020], *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review], 2020, No. 4. pp. 80–97. (In Russ.).

12. Bartsits I.N. Pravovoe prostranstvo Rossii: voprosy konstitutsionnoi teorii i praktiki [The Legal Space of Russia: Issues of Constitutional Theory and Practice]. Moscow, 2000, 496 p. (In Russ.).

13. Bykov S.N. Obespechenie sootvetstviia zakonodatel'stva Respubliki Buriatiia Konstitutsii Rossiiskoi Federatsii i federal'nomu zakonodatel'stvu: opyt i perspektivy, Avtoref. diss. kand. iurid. nauk [Ensuring Compliance of the Legislation of the Republic of Buryatia with the Constitution of the Russian Federation and Federal Legislation: Experience and Prospects. PhD law sci. abstract diss.], Moscow, 2003, 28 p. (In Russ.).

14. Guliagin A.Iu. Administrativnyi mandat organov iustitsii v sfere obespecheniia edinstva pravovogo prostranstva [Administrative Mandate of the Judicial Authorities in the Field of Ensuring the Unity of the Legal Space], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2009, No. 2, pp. 27–33. (In Russ.).

15. Annenkova V.G. Pravovoe prostranstvo sovremennoi Rossii: poniatie, struktura i mekhanizm obespecheniia edinstva [Legal Space of Modern Russia: the Concept, Structure and Mechanism of Ensuring Unity], *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo* [Constitutional and Municipal Law], 2005, No. 4, pp. 22–23. (In Russ.).

16. Artamonov A.N. Monitoring zakonodatel'stva kak sposob obespecheniia edinstva pravovogo prostranstva [Monitoring of Legislation as a Measure of Procurement of Unity of Legal Space], *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian Law], 2011, No. 9, pp. 80–86. (In Russ.).

LEGAL INEQUALITY OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION AND THE PROBLEMS OF ENSURING THE UNITY OF THE LEGAL SPACE

Simultaneously with the evolution of the modern Russian state, federal relations are also developing. Since 2000, one of the priorities of state development has been to ensure the unity of the Russian state. This task was realized through the formation of a unified legal system, ensuring the unity of the system of public authority, the unity of the status of the individual throughout the state, the sovereignty and state integrity of the Russian Federation, the supremacy of the Constitution of Russia and federal laws throughout its territory, the unity of the economic space. The concept of «unity of legal space» has steadily entered the constitutional and legal matter, the study of which is devoted to quite a few theoretical studies. No less than practical studies reflecting the results of the ongoing work to ensure the unity of the legal space in Russia. It is impossible to carry out such a policy without ensuring genuine legal equality of the regions that make up the Russian Federation. The

diverse and numerous composition of the subjects of the Russian Federation, the diversity of their interests, factors of law-making and law enforcement practice have given rise to a multidimensional phenomenon consisting in the presence of different rights (opportunities) of the subjects of the Russian Federation implemented in the field of law-making (in the presence of uniformly established their subjects of competence and powers), to which the federal center reacts differently. The existence of such a practice indicates a violation of the principle of equality of the subjects of the Russian Federation among themselves (Part 1 of art. 5 of the Constitution of Russia) and in relations with federal state authorities (Part 5 of Article 5 of the Constitution of Russia). Such a view (approach) in research on the legal equality of the subjects of the Russian Federation and ensuring the unity of the legal space is innovative. The article reveals the depth of differences, the reasons and motives for the occurrence of such examples, and also suggests a mechanism for their settlement, using numerous practical examples, including based on the author's experience.

Keywords: federalism, subjects of the Russian Federation, equality of subjects of the Russian Federation, legal equality, legal asymmetry, unity of legal space, unity of public authority, the principle of constitutional integrity.

JEL: K10, H10, H50, H70

Дата поступления – 07.06.2022 г.

АНДРЕЕЧЕВ Игорь Сергеевич

заместитель руководителя администрации – директор правового департамента;

Администрация Губернатора Архангельской области и Правительства Архангельской области / пр. Троицкий, д. 49, г. Архангельск, 163004.
e-mail: andreechev@dvinaland.ru

ANDREECHEV Igor S.

Deputy Head of Administration – Director of the Legal Department;
Administration of the Governor of the Arkhangelsk Region and the Government of the Arkhangelsk Region / 49, Troitskiy Av., Arkhangelsk, 163004.
e-mail: andreechev@dvinaland.ru

Для цитирования:

Андреечев И.С. Правовое неравенство субъектов Российской Федерации и проблемы обеспечения единства правового пространства // Федерализм. 2022. Т. 27. № 2 (106). С. 5–30. DOI: <http://dx.doi.org/10.21686/2073-1051-2022-2-5-30>