

## ПРАВОВЫЕ СИСТЕМЫ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И РАЗВИТИЕ

Статья посвящена анализу современного состояния регионального элемента национальной правовой системы РФ, а также тех тенденций, которые привели к формированию современного состояния законодательства субъектов РФ.

**Ключевые слова:** правовая система субъекта Российской Федерации; региональная правовая система; региональное законодательство; трансформация правовой системы.

Развитие России как федеративного государства предполагает формирование регионального законодательства, существование которого в настоящее время является неоспоримым. Говоря о текущем состоянии регионального законодательства в России, необходимо констатировать существование двух противоположных тенденций в его развитии: существенные различия в качестве нормативных правовых актов, принимаемых в субъектах РФ, и одновременно идентичность правового регулирования в различных субъектах Федерации. В данном случае мы можем говорить о сохранении одного из последних, трудноустраняемых, рудиментарных проявлений автономизации правовых систем субъектов РФ, наблюдавшихся в конце 90-х гг. XX в., – различия в качестве нормативных правовых актов субъектов РФ. Другие основания, позволявшие многим авторам делать вывод о существовании региональной правовой системы, в настоящее время практически утратили свое значение, превратившись из системного явления в исключительный феномен, носящий, как правило, временный характер. К таким явлениям относились распространенные в конце XX в. и практически изжитые сейчас проблемы системного противоречия норм законодательства субъектов РФ федеральному законодательству, существования комплексных пробелов в законодательстве субъектов РФ, создававших видимость существенного различия между законодательством разных регионов, и широкое применение практики опережающего правотворчества по вопросам совместного ведения.

Говоря о правовых системах субъектов федерации, необходимо признать условность данной терминологической конструкции. Использование этого термина изначально является спорным, поскольку правовая система включает в себя не только правовые нормы, но и специфические правовые институты, особенности правоприменительной практики и даже специфику правовой культуры. Все это вряд ли применимо в отношении субъектов РФ, для которых характерно использование национальной юридической практики и, как правило, полное совпадение основных элементов правовой культуры с общегосударственной правовой культурой.

При характеристике норм права, принимаемых в субъектах РФ, более верным следует считать понятие «система правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах и иных формах (источниках) права субъектов Российской Федерации». В таком случае мы сможем избежать использования теоретически спорных терминов «региональная правовая система» или «правовая система субъекта Российской Федерации».

В научной литературе термин «правовая система субъекта федерации» достаточно распространен [1–3].

Так, И.В. Петелина пишет: «Можно утверждать, что Конституция Российской Федерации заложила юридическую основу постепенного становления правовых систем субъектов Федерации» [4. С. 234]. Такая позиция не совсем верна. В Конституции РФ термин «правовая система субъекта Российской Федерации» вообще не употребляется. Речь идет исключительно о наличии правовой системы Российской Федерации, являющейся национальной правовой системой, хотя Конституция РФ и определяет возможность субъектов РФ принимать законы и другие нормативные правовые акты субъектов РФ.

Развитие регионального элемента правовой системы РФ в 1996–2000 гг. приобрело специфический, зачастую внеправовой и разрушительный для единства и целостности российского государства характер. Фактически основы дезинтеграции российской правовой системы были заложены тогда, когда подписание федеративного договора и создание конституционных норм, закладывающих внутри себя сложную дилемму регулирования вопросов предмета совместного ведения между Россией и ее субъектами, стали основаниями для последовавшей затем автономизации систем норм права, закрепленных в нормативных правовых актах субъектов РФ.

В этой связи актуальной стала проблема придания законности сложившейся правовой реальности взаимодействующей правовой системы РФ и ее автономизированного элемента в конкретном субъекте РФ через механизм подписания договоров о разграничении полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. С одной стороны, такая практика давала основание говорить о наличии механизма легализации норм, закрепленных в нормативных правовых актах, принятых органами государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностными лицами по вопросам совместного ведения России и ее субъектов. М.В. Баглай отмечает, что «конституция не возбраняет заключение таких договоров, но, разумеется, без нарушения установленных ею предметов ведения для Федерации и регионов». С другой стороны, использование данного механизма приводило не к исправлению ситуации, связанной с разграничением предметов совместного ведения, а скорее к существенным деформациям как с точки зрения принципа равноправия субъектов РФ, так и с позиций существенного расширения конституционных рамок. Далее М.В. Баглай пишет: «Поскольку договоры подписывались от имени Федерации главой государства без ратификации Федеральным Собранием, получалось, что Президент вправе единолично “подправлять” Конституцию. Помимо этих договоров, которыми было охвачено более половины субъектов РФ, заключались

еще соглашения между органами исполнительной власти о взаимной передаче полномочий – число их составило около 200, и они тоже зачастую оказывались конституционно «небезгрешными» [5].

Столь вольный подход к определению разграничения предметов совместного ведения нельзя признать оправданным с конституционно-правовой точки зрения. Недопустимо, чтобы какие-либо нормативные правовые акты производили фактически перераспределение конституционных предметов ведения вне изменения основного учредительного документа или, по крайней мере, без рассмотрения парламентом. Это ведет к появлению псевдоконституционных актов, а по содержанию – к неравенству между субъектами РФ и в конечном счете – между гражданами, живущими в разных регионах [5].

В условиях неупорядоченности в российской правовой системе и определенного правового хаоса остро стоял вопрос о несоответствии большого количества законодательных актов субъектов РФ федеральным нормативным правовым актам.

В этот период реально возникла проблема разделения правовых систем субъектов Федерации на восемьдесят девять замкнутых, не сообщающихся правовых систем.

Совместное ведение, установленное Конституцией РФ, не всегда оправдывает свое назначение. Это касается необходимости разработки на федеральном уровне общих принципов в соответствующей сфере общественных отношений и четкого соблюдения этих принципов в законодательстве субъектов РФ.

Презумпция «правомерности нормативного акта, пока судом не установлено иное», наглядным образом выражалась в правотворчестве большинства субъектов РФ, которые порой принимали действительно нужные и важные законы в порядке опережающего правового регулирования. Нередко мы видим и прямые злоупотребления законодателем того или иного субъекта РФ своими полномочиями.

Те черты, которые мы прослеживаем в механизмах автономизации регионального элемента правовой системы РФ, наиболее образно проявившихся во второй половине 90-х гг. XX в., нужно считать естественными и эволюционно следующими из предыдущих периодов развития правовой системы РФ. Ф.М. Казанцев отмечает, что «в начальном этапе формирования регионального законодательства не удалось избежать как общих, так и частных недостатков, выразившихся прежде всего в том, что: а) пока не достигнут необходимый уровень системности в формировании регионального законодательства, в том числе с точки зрения его согласованности с федеральным законодательством; б) региональные законы зачастую допускают обширное и неоправданное дублирование федерального законодательства, что ведет к загромождению и запутыванию законодательного массива; в) пока не проработан должным образом законодательный процесс в регионах; г) многие региональные законы противоречивы и имеют низкий уровень законодательной техники» [6]. Такой набор «детских болезней» регионального элемента правовой системы РФ требовал скорейшего и полноценного их устранения.

Какие же внутренние правовые причины сделали возможным переход от практически автономных ре-

гиональных правовых систем конца XX в. к унифицированным региональным элементам национальной правовой системы, что наблюдается в настоящее время?

Таких причин несколько. Во-первых, это очевидная потребность в устранении противоречий между нормами законодательства России и законодательства отдельных его субъектов, выразившаяся в активизации процесса приведения законодательства субъектов РФ в соответствие федеральному законодательству в 2000–2006 гг.

Во-вторых, причиной уменьшения степени автономии стало расширение объема правового регулирования как на федеральном, так и на региональном уровнях, что представляется естественным процессом, связанным с преодолением «детских болезней» невозможности быстрого формирования всего массива законодательства.

В-третьих, причиной унификации региональных элементов правовой системы Российской Федерации можно назвать увеличение степени рецепции отдельных правовых конструкций в региональных элементах правовой системы РФ.

Наконец, причиной анализируемой трансформации является повышение бланкетности правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах и иных формах (источниках) права, принимаемых органами государственной власти субъектов РФ и их должностными лицами.

Рассмотрим подробнее данные причины и их роль в процессе установления современного состояния правовой системы РФ.

Первой причиной произошедших преобразований следует признать процесс приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством.

Данный процесс характеризовался комплексом действий, направленных на прекращение процессов автономизации регионального элемента правовой системы РФ. К ним можно отнести усиление деятельности Министерства юстиции РФ и прокуратуры РФ по выявлению противоречий между законодательством субъектов РФ и федеральным законодательством.

Одновременно был сформирован механизм контроля за законотворческой деятельностью в субъектах РФ. Центральную роль в этом процессе сыграло формирование федерального регистра нормативных правовых актов субъектов РФ и создание механизма полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах. Необходимо отметить, что, с одной стороны, это позволило создать действенный административный механизм воздействия на органы государственной власти субъектов РФ, а с другой – вывела полномочных представителей из под сферы влияния региональных политических элит. Именно в этот период активизируется деятельность Конституционного Суда РФ, иных судебных органов по вопросам проверки соответствия законодательства субъектов РФ Конституции РФ и федеральному законодательству.

Масштабный процесс приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным законодательством стал одной из основных причин унификации региональных элементов правовой системы РФ.

Одной из важнейших причин анализируемого преобразования стало расширение объема правового регу-

лирования общественных отношений в федеральном законодательстве. Фактически в 1993–1998 гг. мы вынуждены были констатировать факт отсутствия регулирования целых комплексов общественных отношений, что не могло не приводить к существенным деформациям в рамках самой правовой системы. Наиболее очевидным явилась региональная деструкция, связанная с опережающим правотворчеством субъектов РФ.

Право на осуществление опережающего правотворчества, т.е. регулирования общественных отношений по предметам совместного ведения законодательством субъектов РФ до момента их последующего регулирования федеральным законодательством, стало значимым и действенным механизмом. Это позволило устранить ряд наиболее значимых пробелов, однако нарушало целостность российского законодательства. Разнообразие подходов к разрешению проблемы устранения тех или иных пробелов посредством использования механизма опережающего правотворчества приводило к формированию уникальных правовых конструкций, присутствующих только в правовых нормах, принятых в отдельных субъектах РФ. Это приводило к усилению степени автономизации соответствующих региональных элементов правовой системы РФ.

Уменьшение числа ранее не регулировавшихся общественных отношений не только восполнило большое число пробелов правового регулирования, но и снизило применение «опережающего правотворчества», не оставляя субъектам РФ возможности самостоятельно определять подходы к регулированию отношений, являющихся предметом ведения РФ и ее субъектов. Это снизило степень автономии регионального элемента правовой системы субъектов РФ как с точки зрения прекращения существования специфических подходов к правовому регулированию отдельных общественных отношений, так и с позиций распространения регулирования указанных общественных отношений на всю территорию России.

Одной из значимых причин унификации региональных элементов правовой системы РФ стало увеличение объема правового регулирования общественных отношений в законодательстве субъектов РФ.

На протяжении последнего десятилетия XX в. законодательство субъектов РФ характеризовалось большой степенью пробельности, неурегулированности общественных отношений. Однако наличие неурегулированных общественных отношений в различных субъектах РФ характеризовалось особенностью, связанной с тем, что общественные отношения, урегулированные в одних субъектах РФ, практически не затрагивались в других. Уже в 2004–2005 гг. в большинстве субъектов РФ были приняты акты практически по всем основным предметам правового регулирования.

Если проанализировать динамику нарастания правовой массы в субъектах РФ, следует сделать вывод о том, что в промежутке с 1995 по 2005 г. прирост числа принимаемых нормативных правовых актов в субъектах РФ составлял порядка 10%. Соотношение между вновь принимаемыми законами и законами о внесении изменений в уже принятые нормативные правовые акты или о признании утратившими силу составляло, по нашим оценкам, от 45 до 55% – вновь принятых зако-

нов, от 38 до 42% – законов о внесении изменений в уже принятые законы и 8–10% – законов, признающих утратившими силу положений других законов субъекта РФ. В 2006 и особенно в 2007 гг. складывается иная картина. Число вновь принимаемых нормативных правовых актов практически во всех субъектах федерации сократилось до 42% в 2006 г. и 35% в 2007 г. В то же время число законов о внесении изменений в ранее принятые законы возросло до 51 и 64% соответственно.

Рост числа нормативных правовых актов приводит к предельному уменьшению числа общественных отношений, не урегулированных в правовой системе РФ. В результате этого уменьшается и специфичность системы регионального законодательства, а значит, и автономность конкретного регионального элемента правовой системы РФ от иных региональных элементов.

Одной из значимых причин утраты структурной автономности является увеличение степени рецепции отдельных правовых конструкций в региональных элементах правовой системы РФ.

Если проанализировать тенденции нормативного регулирования отдельных общественных отношений в субъектах РФ, можно сделать вывод, что большинство субъектов РФ в той или иной степени заимствует отдельные нормативные конструкции из законодательства других субъектов РФ. Это наиболее заметно в случае принятия нормативных правовых актов в сравнительно короткие сроки в различных субъектах РФ. Так, в течение 2006–2007 гг. практически во всех субъектах РФ осуществлялось регулирование общественных отношений в области жилищного законодательства, в 2007–2008 гг. – в сфере законодательства о лесопользовании. Анализ данных актов показывает, что более 60% субъектов РФ используют практику компилирования опыта иных регионов. Такая компиляция носит частичный характер и затрагивает лишь отдельные положения законодательства «региона-донора», которые переносятся в законодательство «региона-реципиента».

Массовая рецепция снижает степень исключительности регионального законодательства конкретных регионов и приводит к снижению автономизации данного регионального элемента правовой системы РФ. Но рецепция не является панацеей, спасающей региональное законодательство от существования нормативных актов, имеющих сравнительно низкое правовое качество. Этот рудимент регионального законодательства является чрезвычайно неподатливым, в первую очередь, «благодаря» низкому профессиональному уровню законодательных органов субъектов РФ.

Еще одной причиной постепенной утраты автономности регионального элемента правовой системы России является повышение бланкетности правовых норм, закрепленных в нормативных правовых актах и иных формах (источниках права), принимаемых органами государственной власти субъектов РФ и их должностными лицами.

Нормы права, принимаемые в субъектах РФ, в большинстве случаев не могут быть реализованы без наличия норм федерального законодательства. Даже анализ Конституции РФ в части определения компетенции субъектов РФ делает региональный элемент правовой системы РФ зависимым от ее общефедерального элемента.

В условиях недостаточного качества нормотворчества, наблюдаемого в некоторых субъектах РФ, бланкетизация развилась в двух основных формах: указания на нормы федерального законодательства, в соответствии с которыми действует региональное законодательство, и прямой компиляции нормативного материала. При этом, если первая из представленных форм может быть признана необходимой в условиях существования целостной правовой системы РФ, то вторая – вряд ли может быть воспринята в качестве допустимой.

Начиная 2006 г. можно констатировать факт наступления этапа адаптации регионального элемента правовой системы РФ как в нормативном аспекте, так и в техническом плане, связанном с обязательностью принятия субъектами РФ нормативных правовых актов в сфере совместного ведения федерации и ее субъектов и с сохранением динамики принятия таких нормативных правовых актов.

Сложившаяся практика как законодательного регулирования предметов совместного ведения РФ и ее субъектов, так и прокурорского реагирования на факты принятия или непринятия тех или иных нормативных правовых актов (регулирования или нерегулирования отдельных общественных отношений) на уровне субъектов РФ показывает, что мы имеем дело со стратегической государственной политикой, направленной на создание единого комплексного направления в развитии регионального элемента правовой системы РФ.

Таким образом, конструирование и развитие регионального элемента правовой системы РФ прекращает быть исключительно вопросом нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов РФ и превращается в элемент федеральной правовой политики.

Региональный элемент правовой системы начинает утрачивать последние черты автономии, выразившиеся в свободе принимать тот или иной нормативный правовой акт, либо воздержаться от его принятия. Наличие механизма прокурорского реагирования позволяет федеральному центру не только контролировать соответствие законодательства субъектов РФ федеральному законодательству, но и требовать, чтобы субъекты РФ полностью реализовывали законодательные полномочия, предоставленные им федеральным законодательством в достаточно короткие сроки.

Анализ развития правовой системы РФ показывает, что процесс постепенного преобразования автономизированного «регионального элемента правовой системы РФ», нередко рассматривавшегося в конституционно-правовой доктрине как «правовая система субъекта РФ», в «унифицированную» завершен. Он являлся естественным в контексте построения российской правовой системы и основывается как на базисных характеристиках, определенных Конституцией РФ, так и на современных политико-правовых реалиях.

## Литература

1. *Мальцев Г.В.* Правовая система субъекта Российской Федерации // Государственность и право республики в составе Российской Федерации: Материалы науч.-практ. конф. / Отв. ред. Д.Ю. Шапсугов. Нальчик: Ростов н/Д, 1996. С. 5–7.
2. *Муртазалиев А.М.* Проблемы теории и практики правовой системы Дагестана // Правовая система Дагестана: Материалы межвуз. науч. конф. Махачкала, 2005. С. 3–20.
3. *Синюков В.Н.* Правовые системы субъектов Федерации: общая характеристика и пути совершенствования // Становление государственности и местного самоуправления в регионах России (на примере Саратовской области): Сб. науч. ст. / Под ред. Н.И. Матгузова. Саратов, 1997. С. 40–52.
4. *Петелина И.В.* Региональные правовые системы: проблемы правотворчества // Известия вузов. Правоведение. 1999. № 1. С. 234–235.
5. *Баглай М.В.* Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. 2003. № 11. С. 10–19.
6. *Казанцев Ф.М.* Об отделе права. Режим доступа: <http://www.ifp.uran.ru/lab/law/about/>

Статья представлена научной редакцией «Право» 10 мая 2009 г.