

Виктор БЫРЛЭДЯНУ

ПРАВОВАЯ СИСТЕМА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ

В статье исследуется проблема функционирования правовых систем субъектов РФ. Обосновывается подход, согласно которому основой конституционно-правового статуса субъекта РФ является элементный состав его правовой системы. Конкретизируются понятия «правовая система России», «правовая система субъекта Российской Федерации», «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации».

Ключевые слова: конституционно-правовой статус субъекта РФ, правовая система России, правовая система субъекта РФ, элементы правовой системы

Как верно подметил М.Н. Марченко, весьма странным для людей, не имеющих отношения к юридической профессии, и не менее тривиальным для профессионалов, является констатация, что в отечественной и зарубежной юридической науке не выработано единого представления о праве. Что многие проблемы, касающиеся правопонимания, едва ли не стали вечными и неизменными¹. О «вечности» проблематики конституционного строительства, в т.ч. и в федеративных отношениях, говорит и С.А. Авакьян².

Для современной науки конституционного права основной идеей является та, что субъект Российской Федерации является системообразующим элементом всей Федерации. Как и Федерация, он обладает государственной властью, самостоятельностью и ее конституционными гарантиями. Эти гарантии связаны с территорией, системой органов государственной власти, правом самостоятельно создавать структуры (органы) местного самоуправления, закреплением предметов исключительного ведения³. Однако до сих пор в перечне теоретических и

¹ Марченко М.Н. Источники права: учеб. пособие. М.: Проспект, 2009. С. 10.

² Авакьян С.А. Современное конституционное и муниципальное строительство: актуальные проблемы // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М. 10–13 марта 2010 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 12–21.

³ См.: Чернов С.Н. Ограничение конституционных прав субъектов Российской Федерации федеральными законами // Пробелы и дефекты в конституционном праве и

практических проблем конституционного строительства в России одним из важнейших остается вопрос *о статусе субъекта Российской Федерации*, о его конституционно-правовом содержании⁴, т.к. до сих пор не определен элементный состав конституционно-правового статуса субъекта Федерации, равно как и вопрос о включенности в конституционно-правовой статус субъекта Федерации его правовой системы⁵.

Правовая система как научная категория

В советской и постсоветской российской правовой науке исследованием правовой системы как самостоятельной правовой категории занимаются, как правило, специалисты по теории государства и права. В этой теории категория «правовая система» традиционно рассматривается *в противовес* категории «система права». Причем если система права — категория ограниченная определенными параметрами, то правовая система — это «...сложное, собирательное, многоплановое понятие, отражающее всю совокупность юридических явлений, существующих в обществе, весь арсенал правовых средств, находящихся в его распоряжении»⁶. Правовая система представляется как «...комплексная, интегрирующая категория, социальная реалья, выражающая и включающая всю правовую организацию общества, целостную упорядоченную, организованную правовую действительность»⁷.

Полагаем, приведенных примеров достаточно для того, чтобы констатировать — уровень научной разработанности теории правовой системы не позволяет в полной мере раскрыть даже ее компонентный состав⁸.

Одна из причин сложившегося положения в том, что интерес методологов к категории «правовая система» в постсоветский период развития юриспруденции *не соответствует ее «теоретическому весу»*.

пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М. 28–31 марта 2007 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Московский ун-т, 2008. С. 401.

⁴ Подробнее см.: *Богданова Н.А.* Система науки конституционного права. Дис. д.ю.н. М. 2001. С. 78–105.

⁵ Так, М.М. Борисова полагает, что «Статус субъекта федерации — это правовое положение субъекта, обусловленное сущностью и природой федеративного устройства государства, установленное законодательством федерации и субъекта путем определения границ власти субъекта, закрепления его прав, обязанностей, гарантий деятельности и ответственности в интересах всей федерации в целом и каждого субъекта в отдельности». (*Борисова М.М.* Концепция правового статуса субъекта Российской Федерации. Дис. к.ю.н. Саранск. 2005. С. 11).

⁶ *Матузов Н.И.* Правовая система и личность. Саратов. 1987. С. 13.

⁷ *Затонский В.А.* Эффективная государственность в личностно-правовом измерении: общетеоретическое исследование: Автореф. Дис. д.ю.н. Саратов. 2008. С. 20.

⁸ *Сорокин В.В.* Концепция эволюционного развития правовой системы в переходный период. Дис. д.ю.н. Екатеринбург. 2003. С. 42.

Можно назвать лишь небольшое число работ, посвященных проблеме, включающих фундаментальное исследование И.Н. Барцица⁹; диссертации А.Г. Братко¹⁰ (1992 г.), В.Н. Синюкова¹¹ (1995 г.), Д.С. Корчевского¹² (2000 г.), В.В. Сорокина¹³ (2003 г.), М.Г. Потапова¹⁴ (2004 г.), С.А. Марковой-Мурашовой¹⁵ (2006 г.), А.К. Черненко¹⁶ (2007 г.). Следует отметить и коллективные монографии под редакцией С.В. Полениной¹⁷, а также Н.И. Матузова и А.В. Малько.¹⁸

Большинство перечисленных авторов сходятся в том, что правовая система обладает рядом характеристик, отличающих ее от не-системных образований в правовой сфере и иных систем. При этом они представляют правовую систему как синтезированное понятие, отражающее весь комплекс юридических явлений, встречающихся в обществе¹⁹.

Однако существует и противоположная, но достаточно авторитетная теоретико-правовая позиция, согласно которой «...считать правовую систему целостной системой вряд ли правильно»²⁰.

Отсутствие единства позиций естественно для любой науки. Однако в рассматриваемом случае оно привело к тому, что за почти двадцать лет российской федеративной государственности *не выработано целостной конституционно-правовой концепции* понимания правовой системы субъекта Российской Федерации. А потому нельзя осуществить комплексный конституционно-правовой анализ его правовой системы, определить ее место в правовой системе субъекта Российской Федерации.

Эта неопределенность реализовалась во вполне определенном негативном результате: федеративная реформа наряду с несомненными в целом положительными тенденциями укрепления российской государственности, а также формирования реального единого правового пространства одновременно способствовала гиперцентрализации госу-

⁹ Барциц И.Н. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М.: Московский университет, 2000.

¹⁰ Братко А.Г. Правовая система (вопросы теории). Дис. д.ю.н. М. 1992.

¹¹ Синюков В.Н. Российская правовая система: вопросы теории. Дис. д.ю.н. Саратов. 1995.

¹² Корчевский Д.С. Современная правовая система Российской Федерации. Дис. к.ю.н. М. 2000.

¹³ Сорокин В.В. Указ. соч.

¹⁴ Потапов М.Г. Право субъекта Российской Федерации в правовой системе России. Дис. к.ю.н. М. 2004.

¹⁵ Маркова-Мурашова С.А. Национальная правовая система России и типология правопонимания. Дис. д.ю.н. СПб. 2006.

¹⁶ Черненко А.К. Указ. соч.

¹⁷ Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции: теория и практика. / Под ред. С.В. Полениной. М.: Формула права, 2006. С. 558.

¹⁸ Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005. С. 528.

¹⁹ Сорокин В.В. Указ. соч. С. 40.

²⁰ Бабаев В.К. Правовая жизнь в современной России: теоретико-методологический аспект / Под ред. Н.И. Матузова и А.В. Малько. Саратов: ГОУ ВПО «Саратовская государственная академия права», 2005 // Государство и право. 2007. № 2. С. 118.

дарственной власти и ликвидации конституционной самостоятельности субъектов Российской Федерации.

Под видом «общих принципов», «основных гарантий», «основных начал» Федеральный Центр в обход Конституции регулирует до деталей порядок, организацию и деятельность органов государственной власти субъектов Федерации (в т.ч. практически все стадии избирательного процесса), лишив их тем самым собственного правового регулирования, предусмотренного ст. 72, 76 Конституции²¹. Сложившееся положение непосредственно отразилось и на научной дискуссии, в ходе которой некоторые авторы, делают вывод о «терминологическом» характере отечественной федерации²².

Не разделяя этой позиции, мы солидарны с мнением И.Н. Барцица, который, рассматривая правовое пространство Российской Федерации как целостный государственно-правовой феномен, рекомендует выделять в его структуре три уровня²³:

- правовое пространство РФ как единого федеративного государства;
- правовое пространство региона (совокупности субъектов Федерации, выделяемых и объединяемых на основе схожести правовых регуляторов, общности проблем, возникающих при выработке и реализации правовых актов);
- правовое пространство субъекта РФ.

Основываясь на этом подходе, автор полагает возможным и целесообразным использовать в науке конституционного права термин «*правовая система субъекта Российской Федерации*»²⁴.

Полагаем, что категории «конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации» и «правовая система субъекта Российской Федерации» неразрывно связаны друг с другом, обладая целым рядом одинаковых признаконесущих характеристик. А конституционно-правовой статус конкретного субъекта Федерации — это *система* вариантов возможного и должного его поведения в федеративных правоотношениях, которая закреплена в Конституции и конституционном законодательстве Российской Федерации, в конституционно-правовой доктрине России, а также в конституционном (уставном) законодательстве и правовой доктрине субъекта Федерации.

²¹ Ягудин Ш.Ш. Актуальные проблемы конституционно-правового регулирования федеративных отношений в Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М. 28–31 марта 2007 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Московский ун-т, 2008. С. 433–434.

²² Княгинин К.Н. Законодательство субъектов Российской Федерации как индикатор российской федеративной системы // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М. 10–13 марта 2010 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 253.

²³ Барциц И.Н. Указ. соч. С. 24.

²⁴ Там же. С. 66–76.

Институциональные параметры субъекта Федерации

Исходя из сказанного, можно сделать вывод, что на конституционно-правовой статус *конкретного* субъекта Российской Федерации влияют его институциональные особенности. Эти особенности определяются богатством и разнообразием правоотношений, в которых он участвует²⁵, и включают, во-первых, население субъекта Федерации (действующего в соответствии с собственными публично-правовыми интересами, но с учетом публично-правовых интересов населения России).

Во-вторых, относительно самостоятельную правовую систему субъекта Федерации, функционирующую в рамках единой правовой системы Российской Федерации, но обладающую особенностями, присущими каждому конкретному субъекту.

В-третьих, систему права субъекта Федерации, являющуюся частью системы права Российской Федерации.

В-четвертых, относительно обособленную систему законодательства субъекта Федерации, элементы которой (законы) принимаются в соответствии с федеральным законодательством.

В-пятых, систему подзаконных нормативных актов, принятых на уровне конкретного субъекта Федерации.

В-шестых, систему органов государственной власти субъекта Федерации (законодательных, исполнительных, судебных и иных).

В-седьмых, население муниципальных образований субъектов Российской Федерации (действующих в соответствии с собственными публично-правовыми интересами, но с учетом публично-правовых интересов населения Российской Федерации и населения субъекта Федерации).

Наконец, в-восьмых, систему органов местного самоуправления, действующих на территории конкретного субъекта Федерации.

Перечисленные относительно самостоятельные институциональные системы и представляют собой институциональную структуру современного субъекта Российской Федерации, определяющими факторами которых являются Конституция, федеральное законодательство, практика федеративных отношений и развитость элементов гражданского общества. Если признать справедливость нашей позиции, то основными элементами конституционно-правового статуса субъекта Федерации выступит право:

- участия в федеративных отношениях с Российской Федерацией в порядке и на условиях, установленных Конституцией;

²⁵ *Бырлэдяну В.И.* Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации // Современные проблемы конституционного и муниципального строительства: опыт России и зарубежных стран: Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М. 10–13 марта 2010 г. / Отв. ред. проф. С.А. Авакьян. М.: «Издательский дом РоЛиКС», 2010. С. 237–240.

- на относительно самостоятельную правовую систему, в рамках общенациональной правовой системы;
- на формирование и функционирование относительно самостоятельной системы органов государственной власти;
- на формирование подзаконных нормативных актов, в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъекта Федерации;
- на местное самоуправление, создаваемое с учетом региональных особенностей, но на основе федеральных стандартов.

Полагаем, что перечисленные выше права должны быть перечислены в Конституции Российской Федерации в качестве основы конституционно-правового статуса субъекта Федерации в статье с соответствующим названием «Конституционно-правовой статус субъекта Российской Федерации». Вызвана эта необходимость тем, что отсутствие в Конституции отдельной статьи, где раскрывается содержание понятия «статус субъекта Российской Федерации», — *недопустимый конституционно-правовой пробел*.

«Матричный» подход к правовой системе России

Фундамент правовой системы любого государства имеет сложную природу, представленную сочетанием социокультурного, личностного, исторического, политико-правового, территориального и технико-юридического факторов. Следует сказать и о том, что фундаментом правовой системы являются иерархия социально-значимых контактов, основанных на публично-правовых интересах населения. При этом на формирование уровней исследуемой системы влияют: тип, количество, качество и характер взаимодействия субъектов правоотношений.

Названные взаимодействия предопределяют *разновекторную направленность правовых связей*. Они также предоставляют возможность построения горизонтальных и вертикальных «несущих конструкций» правовой системы. А потому целесообразным представляется использование «матричного» подхода к составу правовой системы Российской Федерации. Основой этой системы выступают горизонтальные и вертикальные конструкции.

Горизонтальные уровни предлагаемой правовой системы будут предопределяться типологией носителей власти, государственным устройством и развитостью отношений между государством и гражданским обществом, имеющиеся в современной России четыре уровня:

- уровень федеральной государственной власти;
- уровень государственной власти субъекта Федерации;
- уровень местного самоуправления;
- уровень гражданского общества.

Вертикальные уровни правовой системы Российской Федерации также делятся на четыре подсистемы:

- публично-правовые интересы населения;
- отношения, формирующие правила участия в социальных контактах;
- юридическая практика;
- отношения, влияющие на правопонимание, правовую доктрину, правовую идеологию и правовое сознание.

Таким образом, «матричный» подход к определению элементного состава правовой системы России позволяет объективно исследовать межэлементные связи как вертикального, так и горизонтального уровней. Обусловлено это тем, что при его использовании снимается ряд противоречий современной правоприменительной практики, поскольку уровню субъекта Федерации соответствуют *четыре основных элемента правовой системы* — публично-правовые интересы населения субъекта (социальная основа правовой системы), система права субъекта (нормативная основа правовой системы), правовая деятельность (практика) на уровне субъекта (практическая основа правовой системы) и правовая доктрина субъекта (доктринальная основа правовой системы).

Однако предлагаемый подход не снимает всех вопросов.

В современной науке конституционного права особую важность приобретает содержание процесса формирования правового воздействия и его источников. Как отмечает Ю.А. Тихомиров, достаточно давно в зарубежной и сравнительно недавно в отечественной юридической науке используется подход, в рамках которого *общество*, вне государственной структуры, *признается «правотворящим» субъектом*. Это позволяет рассматривать правовое регулирование как процесс упорядочения общественных отношений при помощи как спонтанно формируемых в обществе норм права, так и правовых предписаний, устанавливаемых государством в нормативно-правовых актах²⁶.

Полагаем, что такое понимание, во-первых, укрепляет позиции рассматриваемого в статье «матричного» подхода. При его использовании общество становится регулятором лишь через практику действующих и бездействующих субъектов — физических и юридических лиц, государственных и муниципальных образований, их органов и должностных лиц.

Во-вторых, позволяет говорить о ряде методологических проблем юридической практики, уровень исследования которых не позволяет конкретизировать элементы правовой системы субъекта Российской Федерации.

Остаются открытыми и вопросы связанности и взаимодействия практики с системой права и правовой доктриной. До сих пор не ясно, как

²⁶ Тихомиров Ю.А. Правовое регулирование: теория и практика. М.: Формула права, 2010. С. 24–25.

происходит взаимодействие и взаимопроникновение правовой доктрины субъекта Федерации с системой права и системой законодательства. Не очевидно влияние правовой доктрины субъекта Федерации на юридическую практику (деятельность) участников правоотношений на уровне субъекта Российской Федерации.

Обозначенные проблемы подтверждают важность учета, фиксации, классификации и систематизации юридической практики в субъекте Федерации. Полагаем также, что их решение позволит развивать федеративные отношения в соответствии с вызовами времени. Поэтому мы не разделяем позицию, согласно которой, «...ни правовая идеология, ни юридическая практика (включая правотворческую) не может (не должна) иметь какого-либо специфического выражения в субъектах Федерации»²⁷.

Возможно, в странах с унитарным государственным устройством она может быть принята за основу государственного строительства. Но в федерации, в частности в России, учитывая ее исторические, этнополитические, культурные и иные системные особенности, а также достаточно короткий временной промежуток «новой российской федеративной государственности», лишение субъектов Российской Федерации права собственного правотворчества, правоприменения и правовой идеологии способно привести к негативным последствиям.

²⁷ Крусс В.И. Некоторые конституционные аспекты правотворчества в субъектах Российской Федерации // Пробелы и дефекты в конституционном праве и пути их устранения. Материалы международной научной конференции. Юридический факультет МГУ им. М.В. Ломоносова. М., 28–31 марта 2007 г. / Под ред. проф. С.А. Авакьяна. М.: Московский ун-т, 2008. С. 443–444.