

© Н.А. ВЛАСЕНКО  
*theory@izak.ru*

УДК 342

### **РАЗВИТИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА КАК ГАРАНТИЯ АНТИКРИЗИСНЫХ ЯВЛЕНИЙ**

*АННОТАЦИЯ.* Статья посвящена развитию регионального и муниципального права как гарантии антикризисных явлений. Автор считает, что в настоящее время роль региональных и муниципальных нормативных правовых актов в регулировании общественных отношений нуждается в переосмыслении. Это касается обеспечения баланса полномочий в сфере совместного ведения между федерацией и регионами, а также повышение качества принятия законодательных актов субъектов Российской Федерации.

*SUMMARY.* The article is devoted to the progress of regional and municipal right as the basic guarantee of anti-recessionary phenomena. The author considers that the role of regional and municipal normative legal certificates in regulation of public attitudes requires reconsideration. It concerns the maintenance of powers balance in joint authority between federation and regions, as well as the quality boost of adopting the legislative acts of the Russian Federation subjects.

*КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА.* Региональное законодательство, совместное ведение, антикризисные явления, качество нормативных правовых актов, нормативные правовые акты, законы субъектов Российской Федерации.

*KEY WORDS.* Regional legislation, joint authority, anti-recessionary phenomena, quality of normative legal acts, normative legal acts, laws of the Russian Federation subjects.

Кризисные явления, охватившие Европу и Россию, далеко не миновали, хотя по этому поводу высказываются различные мнения. Каждая страна, и это мы отчетливо видим, будь то Греция, Испания, Ирландия и др., имеет свою специфику кризисных явлений, ищет свой выход из ситуации и предлагает, ориентируясь на международное право, свои программы и варианты выхода из сложившейся ситуации.

Зададимся вопросом: можно ли рассматривать кризисные явления и, соответственно, предложить какие-то варианты и модели выхода из них, с позиции существующего «трио»: федеральное, региональное законодательство и муниципальные нормативные правовые акты.

Многих кризисных явлений, охвативших центральную Россию летом 2010 г. удалось бы избежать или они не были бы так остры и разрушительны в ситуации гармонии действия и эффективности каждого из указанных составляющих массива нормативных правовых актов.

В этой связи необходимо остановиться на вопросе соотношения регионального и федерального законодательства, той модели, которая была выработана в 90-е гг. прошлого века. При этом следует исходить из того, что региональное законодательство — вещь объективно необходимая. Некоторые горячие головы говорят:

а зачем нам вообще региональное законодательство? Это мнение ошибочно и, на взгляд автора, является собой непонимание существа права. Право — это объективная реальность. Если обратиться к классикам права — Гегелю, Энгельсу, станет очевидным — там, где нарушаются законы, право превращается в свою противоположность — хаос.

Главная цель регионального законодательства — придание *гибкости* правовому регулированию. И когда оно в этой части не срабатывает или работает, как говорят, «по остаточному принципу», правового эффекта не будет. Заметим, наша историческая ситуация в плане формирования нормотворческих полномочий в сфере совместного ведения была следующей: с 1992 по 1995-й год, после того, когда была принята Конституция РФ, мы искали оптимальное соотношение законотворческих полномочий в данной сфере. Однако до 95-го года активно принимались законы и в большей мере действовал принцип «опережающего» законотворчества. В 95-м году был принят федеральный закон, который ввел определенный порядок.

В мировом юридическом пространстве существуют три модели распределения компетенции в сфере совместного ведения, с некоторыми модификациями в разных областях. Это модель конкурирующей компетенции; она присутствует, в частности, в американском законодательстве; модель рамочной компетенции, когда определяются отдельные вопросы, по которым субъект федерации должен принять собственный закон, и модель остаточной компетенции: федерация принимает закон и все, что осталось неурегулированным, может регламентировать субъект федерации. В конце 1990-х гг. в Российской Федерации преобладала последняя модель. Хорошо помню, когда в середине 1990-х гг. в регионы стали приходить проекты федеральных законов; в первую очередь стали определять статус водных объектов, объектов животного мира и др. Семейный кодекс РФ в 1996 г. оставил за субъектами федерации около шести полномочий. Однако впоследствии полномочия по подготовке нормативных правовых актов по приемной семье передали федеральному правительству. Таким образом, началось «вытеснение» полномочий субъектов федерации в сфере совместного ведения.

Какова ситуация сегодня? Анализ практики регионального нормотворчества в современный период показывает: 1) определенную декларативность предоставленных субъектам Российской Федерации нормотворческих полномочий; 2) организационно-правовую и ресурсную необеспеченность; 3) в определенной мере бессистемность развития законодательства в сфере совместного ведения и другое.

В данной сфере правотворчества по-прежнему сильны *тенденции централизации*, вызванные во многом необходимостью усиления контроля федерального центра за принимаемыми на региональном уровне решениями. Эта закономерность отчетливо наметилась в конце 1990 гг., которую часто объясняют «элементарной неспособностью» региональных органов государственной власти справиться с возникающими сложными жизненными ситуациями (пожары, наводнения, эпидемии, аварии и другие чрезвычайные ситуации). Однако процессы централизации, активизировавшиеся в последние годы, согласно законам цикличности правового регулирования рано или поздно сменяются *децентрализацией* [1].

Теперь хотелось бы привести примеры. Обратимся к административному праву, важнейшей области правового регулирования. Она недооценена нами.

Мы настолько увлеклись совершенствованием теории и практики частного права, что публичное право, его отрасли, и вообще публичные функции государства стали уходить на второй план. Функция контроля государства ослаблена; аналогичное можно сказать и относительно функции надзора. Анализ статистики в сфере нормотворчества показывает, что мы «наращивали» потенциал частного права, его инструментарий. И «забыли», что публичное право — это фундаментальный блок системы права. Необходимо понять, что административное право — сфера совместного ведения, и если мы хотим навести порядок в государстве, то должны этим правом пользоваться. Административная правовая норма — действенный инструмент в наведении правового порядка и контроля в обществе. В настоящее время, например, административная ответственность, в принципе, одинакова — районах Северного Кавказа и в Москве, на севере Тюменской области или в Бурятии и т.д. На взгляд автора, это большая недоработка законодателя.

Другой вопрос — это законы субъектов федерации об административной ответственности. Их немного, но они есть. В чем суть вопроса? В том, что принимаются в русле остаточной компетенции. Но здесь должна быть другая модель. Есть административные составы правонарушений. Пусть их вводит федеральный законодатель и дополняют субъекты федерации. Однако ответственность за них и административно-процессуальный механизм вполне могут быть региональными, и тогда он будет срабатывать более гибко и, соответственно, эффективнее. В России есть, например, регионы потенциально пожароопасные: Саратовская, Самарская, Ульяновская области и др. Есть регионы, где о пожарах почти никогда не слышно. Однако административная ответственность за разжигание костров и др. везде одинакова. Возьмем другой, достаточно простой пример: административная ответственность за автотранспортные правонарушения. Например, парковка автомобиля в неположенном месте в Москве может привести к огромным автомобильным пробкам, в большинстве регионов то же самое правонарушение не принесет никакого вреда, при этом административный штраф везде одинаков. Все это говорит в пользу того, что от такого подхода при распределении нормотворческих полномочий надо уходить, по крайней мере, здесь необходимо переосмысление проблемы.

До сих пор не принят административно-процессуальный закон; было четыре проекта. Однако вопрос, что называется, ушел в сторону — ничего не сделано. Почему об административном процессуальном законе следует говорить во всеуслышание? Только потому, что при переходе на модель усиления регионального административно-правового регулирования административный процесс должен ему корреспондировать, т.е. быть адекватен.

В дополнение к сказанному рассмотрим еще две проблемы.

О судьбе формулы «... если иное не предусмотрено...». В законодательной практике СССР достаточно часто использовалась формула «... *если иное не предусмотрено законом союзной республики*». А как часто применяется формула «если иное не предусмотрено законами субъектов» в современном российском законодательстве? Приведем исчерпывающий перечень формулировок, содержащихся в действующих законодательных актах: Бюджетный кодекс Российской Федерации — п. 3 ч. 2 ст. 46 (Штрафы и иные суммы принуди-

тельного изъятия); Семейный кодекс Российской Федерации — ч. 1 ст. 32 (Право выбора супругами фамилии), ч. 2 ст. 58 (Право ребенка на имя, отчество и фамилию); Федеральный закон от 15.11.1997 г. «Об актах гражданского состояния» — ч. 2 ст. 28 (Порядок записи фамилий супругов при государственной регистрации заключения брака); Федеральный закон от 12.06.2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» — ч. 4 ст. 33 (Условия выдвижения кандидатов), ч. 1 ст. 38 (Регистрация кандидатов, списков кандидатов, порядок назначения референдума).

Практически это весь перечень федеральных законов, где используется данная формула. Это вряд ли правильно и не содействует развитию законотворческих полномочий регионов и, соответственно, укреплению реальной федерации.

«Об Основах...», как форме нормативного правового акта, обеспечивающей гибкость и точность правового регулирования. «Основы законодательства» как особый вид нормативных правовых документов доказал свою системообразующую и регулятивную эффективность еще в советское время. Кодексы, как форма акта, в настоящее время вытеснили основы. Однако основы и кодексы по своей юридической природе — не одно и то же. Они немногочисленны и приняты были в начале девяностых годах прошлого столетия: «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (утв. ВС РФ 22.07.1993 № 5487-1); «Основы законодательства Российской Федерации о культуре» (утв. ВС РФ 09.10.1992 № 3612-1) и «Основы законодательства Российской Федерации о нотариате» (утв. ВС РФ 11.02.1993 № 4462-1). В правовом пространстве СНГ действует также Решение Совета глав государств СНГ от 10.02.1995 «Об Основах таможенных законодательств государств — участников Содружества Независимых Государств».

В отдельных случаях законотворческая практика пошла по пути установления правовых основ в тех или иных сферах общественных отношений: Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»; Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса»; Федеральный закон «Об основах государственного регулирования торговой деятельности в Российской Федерации» и другие.

Таким образом, в законодательном массиве действуют или «доживают свой век»: «Основ» — три документа и шесть принятых, как отмечалось, в конце 1990 гг. федеральных законов с формулировкой «Об основах...».

Выводы:

- необходимо переосмысление реализации полномочий в сфере совместного ведения в пользу установления баланса между федерацией и регионами;
- важно поднять на должный уровень развитие регионального законодательства и по многим направлениям уйти от принципа «остаточной компетенции»;
- региональные законодательные акты должны быть высокого качества и отвечать требованиям юридической техники.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Тихомиров Ю.А. Циклы правового развития // Журнал российского права. 2008. № 10.