

*Н.М.ДОБРЫНИН**

РЕГИОНАЛЬНОЕ ПРАВО В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ПРАВА

Совершенствование конституционного права, демократическая динамика социально-политических процессов в стране и становление реальных рыночных отношений постепенно создают благодатную почву для новых, партнерских федеративных отношений. Рыночная экономика немыслима без распределения экономической власти между хозяйствующими субъектами, а последняя оказывает непосредственное влияние на политику любого цивилизованного государства.

В субъектах России появляется все больше региональных законов и иных нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в регионе с учетом его особенностей и в рамках компетенции региональных органов государственной власти.

Федеративные отношения между многочисленными субъектами РФ наполняются новым, реальным содержанием. Все это ведет к складыванию того, что можно определить как региональное право.

Формирование такой отрасли - закономерный этап эволюции российского законодательства, правоприменительной и правореализационной практики, а также укрепления демократических основ российской государственности. Совершенствование права идет по пути углубления дифференциации правовой материи, которая проявляется не только в формировании новых отраслей, институтов и субинститутов права, но и в усилении внутренней специализации конкретных правовых норм в рамках отрасли.

Огромное количество законов и подзаконных нормативных правовых актов, принимаемых законотворческими и исполнительными органами государственной власти в субъектах федерации, нужно эффективно реализовывать, обеспечивать их внутреннюю непротиворечивость и соответствие федеральному законодательству, своевременно выявлять и устранять пробелы, но без должной систематизации, научной и учебной адаптации правового материала сделать это невозможно. Поэтому объективное складывание в российском праве регионального права порождает необходимость выделения самостоятельной учебной дисциплины «Региональное право», а также соответствующей научной специализации.

В теории государства и права выделение самостоятельной отрасли права обычно связывается с предметом и методом правового регулирования. Например, уголовное

* Кандидат юридических наук доцент, заместитель губернатора Ханты-Мансийского автономного округа.

и гражданское право разнятся и по предмету, и по методам правового регулирования. Очевидно, что региональное право имеет свой, отличный от других предмет правового регулирования – многообразные общественные отношения в специфических субъектах РФ.

Безусловно, каждый субъект федерации обладает общими, особенными и уникальными чертами в сфере правового регулирования. Весьма показателен в этом смысле сложнопостроенный субъект РФ – Тюменская область, включающая в себя два самостоятельных субъекта федерации: Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий автономные округа. Органы законодательной и исполнительной власти области и автономных округов в соответствии с Конституцией России приняли достаточно большое количество законов и подзаконных нормативных правовых актов, знание, совершенствование и реализация которых имеют громадное значение для успешного социально-экономического и социально-политического развития региона.

В последнее время потребность в выделении самостоятельной отрасли «Региональное право» чувствуется все острее. Стали появляться учебные пособия, монографии и статьи, по своему духу близкие к регионально-отраслевым. Так, И. П. Маров и А. П. Сунгов подготовили учебное пособие «Основы законодательства Тюменской области» (Тюмень, 2000). Данный курс читается в ряде вузов. Многочисленные проблемы регионально-отраслевого характера поднимает в своих монографиях и автор настоящей статьи¹. Думается, однако, что вопрос надо решать по существу – выделять самостоятельную отрасль российского права.

Региональное право не является узкоотраслевым. Оно носит универсальный, комплексный характер. Сюда входят различные нормы – от норм устава или конституции субъекта федерации до норм об административных правонарушениях, которые в пределах своей компетенции могут создавать органы законодательной власти субъектов РФ. Примечательно, что в нашем регионе действительно благоприятные условия для развития регионального права. Достаточно сказать, что кроме упомянутого учебного пособия и монографий были изданы комментарий к Уставу Тюменской области, сборники законов Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов, опубликованы многочисленные статьи ученых-юристов и практиков.

Может сложиться впечатление, что препятствием на пути создания отрасли регионального права встанет общетеоретическое представление о предмете правового регулирования. В рамках классической теории государства и права предмет правового регулирования – это общественные отношения, образующие в силу их специфики особые системы связи между юридическими нормами. Он является основой группировки правовых норм в определенную отрасль права. Так, имущественные отношения по своим свойствам отличаются от таких отношений, которые связаны с фор-

¹ Добрынин И. М. Проблемы правового обеспечения взаимоотношений Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, Тюмень, 1997; *Он же*. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами, Тюмень, 1998; *Он же*. Новый федерализм: мифы будущего государственного устройства РФ. Новосибирск, 2003.

мированием государственных органов, или от тех, которые складываются в сфере народного образования. В приведенном общем определении предмета правового регулирования не усматривается каких-либо препятствий к выделению регионального права.

Возьмем простой пример. Законодательство об административных правонарушениях принимают как федеральные, так и региональные органы законодательной власти. Вполне очевидно, что и федеральный, и региональный закон по предмету правового регулирования относится к административному праву. Между тем действие регионального закона распространяется только на территорию конкретного региона. То же самое можно сказать о конституционном (уставном) законодательстве. Оно входит в компетенцию и федерального центра, и субъекта федерации. И опять федеральное законодательство в части, касающейся всех регионов, относится к ним всем, а в части регионального нормотворчества - только к территории региона.

Таким образом, получается довольно интересная картина. С одной стороны, региональные нормативные правовые акты находятся в рамках основных базовых отраслей российского права, в частности конституционного (уставного), административного, гражданского, финансового, трудового, а с другой - образуют специфический фундамент сложной отрасли «Региональное право» данного конкретного субъекта РФ.

Традиционно в теории права выделялись относительно простые отрасли права (семейное, трудовое, финансовое и т. д.) и более сложные (гражданское, административное и др.), хотя даже в рамках самых простых отраслей регулируются весьма и весьма разнообразные общественные отношения. Предметом правового регулирования гражданского права являются имущественные, личные неимущественные отношения субъектов правовых отношений. Под такую категорию легко подпадают любые отношения между людьми, имеющие юридическое значение. Граница между отраслями достаточно размыта, и здесь основной упор должен делаться на практической полезности определенных классификаций. Как представляется, выделение регионального права в самостоятельную сложную отрасль российского права создает благоприятные условия, во-первых, для развития нормативно-правовой базы субъектов федерации, во-вторых, для эффективной реализации норм права регионального уровня. Предмет правового регулирования в данном случае указывает на уровень регулирования - региональный.

Реальное укрепление регионального законодательства позволит избавиться от так называемого фантомного федерализма. Дело в том, что федерализм как система характеризуется диалектическим взаимодействием двух противоположных векторов развития. С одной стороны, необходимость сохранения и усиления государственного начала, единства системы предопределяет направленность федерального центра на усиление унитарных тенденций в федеративном государстве, с другой - наличие у субъектов федерации самостоятельного политического статуса закономерно вызывает стремление элиты этих субъектов к увеличению объема своих прав и полномочий в рамках федерации, т. е. определенную тенденцию к суверенизации, способную перерасти в сепаратизм. Эффективная модель федеративных отношений должна примирять обе тенденции, приводить их в гармоничное единство, не допуская ни чрезмерной унитаризации, ни создания основ для роста сепаратистских

настроений. Сфера регионального права - тот участок правовой материи, без внимания к которому названную модель не сложить.

За последнее десятилетие федеральный центр выработал своеобразную маятниковую конструкцию взаимоотношений по линии «центр - регионы», сознательно используя заложенную в Конституции 1993 г. неопределенность многих аспектов федеративных отношений. Сущность такой политики проявляется в чередовании федеральным центром акцентирования (как правило, адресного) идей федерализма и самостоятельности регионов (что было характерно для первой половины 90-х гг. XX в.) и жестко унитарных методов воздействия, низводящих субъекты федерации до положения чисто номинальных единиц.

Налицо политическая информационная эксплуатация антиномии «центр - регионы», в интерпретации которой «хорошей» федеральной элите противостоят «плохие» неэффективные региональные. Пригодная для решения тактических задач, данная конструкция обнаруживает свою опасность при рассмотрении ее влияния на будущее российской государственности. Государственный организм не может развиваться через искусственное ограничение какой-либо его части (в нашем случае - регионов), ибо спустя какое-то время заложенные дисбалансы развития дадут о себе знать непредсказуемыми последствиями.

«Маятниковая» концепция федеративной политики особенно негативно сказывается в сфере социально-экономических отношений, где мы наблюдаем следующие явления.

Первое. Сознательное удержание федеральным центром большинства регионов в состоянии хронической дотационное™ через систему межбюджетных отношений. При этом очевидно, что последние инициативы федерального центра по выравниванию доходов регионов приведут к окончательному кризису как бюджетного федерализма, так и экономической базы федеративных отношений (выравнивание путем сознательного сокращения доходной базы региональных бюджетов экономически бессмысленно и потенциально очень опасно с точки зрения перспектив российской государственности, ибо приведет к предельному экономическому ослаблению субъектов федеральным центром).

Второе. Нежелание федерального центра четко разграничить собственность на природные ресурсы и признать право субъектов федерации распоряжаться своими ресурсами. Более того, в последнее время федеральный центр вообще перестал признавать за регионами право участия в управлении находящимися на их территории природными ресурсами.

Третье. Установление федеральным центром в сфере социальной политики такой модели отношений, когда наблюдаются явные перекосы и вся социальная ответственность даже за социальные реформы, предлагаемые самим федеральным центром, возлагается (а проще - перекладывается) на региональные власти. При этом параллельно происходит сокращение финансовой обеспеченности регионов через реформирование налогово-бюджетных отношений.

На наш взгляд, источником противоречий в экономическом развитии явилось прежде всего отсутствие научно обоснованной и эффективно работающей системы разграничения полномочий и ответственности органов власти и управления федерального центра и субъектов федерации. Нестабильность федеративных отношений и постоянный уход нормативно-правового регулирования то в «договорную», то в

«указную» плоскость во многом обусловлены недостатками системы конституционно-правового регулирования федеративных отношений.

Разграничение полномочий и ответственности РФ и ее субъектов осуществляется через выделение в Конституции РФ так называемых предметов ведения. Конституционное законодательство определяет только предметы ведения РФ (ст. 71) и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72). В то же время предметы ведения субъектов федерации не имеют прямого конституционного закрепления и «вне пределов ведения РФ... субъекты... обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73). Такой подход и порождает перманентные диспропорции и кризисы в развитии федеративных отношений в РФ, которая фактически пытается функционировать как федерация без четкого конституционно-правового закрепления статуса ее субъектов.

Основное практическое следствие данного пробела в действующем законодательстве - отсутствие законодательных основ формирования финансово-экономической базы полномочий и ответственности субъектов федерации, которые не затрагиваются Конституцией РФ. Это вытекает из неопределенности предметов ведения и ответственности субъектов федерации, в свою очередь порождающей неопределенность принципов формирования экономической базы (институты собственности, критерии и источники бюджетной обеспеченности), которой эти предметы ведения должны были бы обеспечиваться. Кроме того, рамки регионального права оказываются удобными для выявления нормативных пробелов в статусе субъектов и их закрытия усилиями федерального и региональных законодателей.

Выделение регионального права поможет устранить дисбаланс в территориальной структуре права. Данная структура включает в себя муниципальное право, обособляемое в силу конституционного выделения института местного самоуправления. Но Конституция РФ помимо местного самоуправления реализует идею территориальной децентрализации регионов-субъектов федерации. Поэтому в территориально-федеративной структуре права логично наряду с муниципальным обособлять право региональное (право субъектов федерации).

*А. М. ЦАЛИЕВ**

ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ И ВОПРОСЫ ИХ ФОРМИРОВАНИЯ

В нескольких субъектах РФ созданы и успешно функционируют конституционные (уставные) суды. Однако в абсолютном их большинстве с образованием таких судов не спешат, хотя соответствующие законы приняты. Есть для этого и объективные предпосылки.

* Заслуженный юрист РФ, доктор юридических наук профессор, председатель Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания.