

УДК 340.5

СРАВНИТЕЛЬНО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Галкин А. Г., Дулепина О. В., Деменков В. А.

ФГБОУ ВО «Кубанский государственный аграрный университет им. И.Т. Трубилина»

В работе акцент сделан на исследовании внутреннего сравнительно-правового анализа регионально-го компонента национальной правовой системы РФ и исследования действующего состояния законодательства субъектов РФ преимущественно на этапе их современного развития. Анализ будет основан на диахроническом подходе, включающем в себя широкое освещение исторической и культурной концепции правовых преобразований субъектов. Следует учитывать, что законодательные акты субъектов обладают своими характерными особенностями, которые в свою очередь определяются традициями, культурными ценностями и национальными особенностями, присущими исключительно определенным территориям и народностям, которые их населяют. Эти отличительные черты играют важную роль в формировании правовых норм в частности и системы законодательства в целом на региональном уровне, ведь именно в них и заключается первоначальная причина сформировавшейся специфики нормативных актов субъектного законодательства и его определенной самобытности.

Ключевые слова: сравнительная характеристика, форма государственного устройства, правовая система субъекта, ведение субъектов, самоопределение народов, республика, законодательство субъектов, сравнительное правоведение, региональное законодательство, компетенции субъектов, тенденции развития регионального законодательства, конституционное и региональное законодательство, регионы, совместное ведение.

В соответствии с изученной научной литературой, мы смогли установить, что формирование регионального законодательства в России как социально-правового явления имеет важное значение в рамках прогрессивного развития федеративной системы нашего государства. Однако, несправедливым, на наш взгляд, было бы не упомянуть тот факт, что также прослеживаются и противоположные тенденции в рассматриваемом процессе, оказывающие негативное влияние на закрепившуюся в России форму государственного устройства.

Прежде, чем перейти к более детализированному исследованию данной тематики, представляется необходимым отметить, что законодательные документы субъектов РФ представляются в различных формах: конституции, уставы, законы и другие нормативные акты. Каждое государство, будь оно унитарное или федеративное, нормативно закрепляет свой конституционный статус, а также статус своих составных частей (разных форм субъектов), которые имеют возможность изменять свое правовое положение [1].

Несложно проследить, что, в большинстве случаев, республики, которые являются частью Российской Федерации, выражают собственную национальную идентичность посредством использования самых различных форм политического самоопределения несмотря на то, что ранее, на предыдущих этапах развития государства, они находились в статусе автономных республик, либо же областей.

Например, бывшие Адыгейская автономная область и Кабардино-Балкарская автономная область в настоящее время приняли форму республик. Правовой статус данных субъектов формировался на основе конституций РСФСР, автономных конституций и соответствующих законов, которые регулировали историче-

ское развитие и преобразования этих территорий в рамках Российской Федерации [1].

Весь процесс преобразования субъектного устройства и определения, несомненно, отражался в законодательстве регионов. Примером указанных выше изменений может служить процесс исторического формирования республики Дагестан, которая на своем пути прошла значительные трансформации от Дагестанской области Кавказского генерал-губернаторства Российской империи, будучи таковой в конце 19-го века, до официального закрепления республики Дагестан в статусе республики в составе Российской Федерации в 1992 г. [2]. На данном примере мы можем проследить: каких именно тенденций в разные исторические периоды придерживалась республика при разрешении вопроса о своем статусном самоопределении; какими нормативно-правовыми актами данный процесс был регламентирован и какими законодательными актами в последствии закреплена его результат.

В период перестройки и перехода от тоталитарного социализма к либерально-демократическому капитализму происходит следующий этап конституционного реформирования субъектов, известный как «постсоветский». На этом этапе осуществляется принятие первых конституций переходного периода, в рамках совмещения с модернизацией федеративной структуры государства [1]. Стремление республик к более высокой степени самостоятельности переросло в стремление к суверенитету, выраженное в ряде региональных актов.

Более того, в описываемый период конца 80-х начала 90-х годов выпадает такое явление, как парад суверенитетов. Данный термин подразумевает под собой короткий промежуток российской истории, за который, ввиду становления приоритета законодательства субъектов над федеральным, произошло разъединение территорий в рамках единого государства и, как итог, их суверенизация и строительство государств внутри уже существующей страны.

Для законодательного регулирования конституционной эволюции субъектов Российской Федерации в данный период активно использовались Федеративный договор от 31 марта 1992 г. и Конституция Российской Федерации 1993 г. Кроме того, как было ранее упомянуто, были приняты и другие конституции республик, например, Конституция Адыгеи от 10 марта 1995 г., Конституция Дагестана от 26 июля 1994 г., Конституция Северной Осетии-Алании от 12 ноября 1994 г. и т.д.

Особый интерес представляет взгляд на принятие конституций субъектов государства в период перестройки перед появлением новой федеральной Конституции. Особенное внимание заслуживает Конституция Чеченской Республики 1992 г., вызвавшая активный протест. Эта Конституция признавала Чеченскую Республику – Ичкерия полноценным субъектом международного сообщества и установившим взаимоотношения с Россией на основе международного права. Тем не менее, такой нетривиальный шаг получил достаточно логичное завершение: как было установлено, эти претензии выходили за рамки государственно-правового статуса Чеченской Республики и, соответственно, были не способны обладать юридической силой [3].

Несмотря на подобного рода разлады, было бы сложно не согласиться с мнением Рассказова Л. П. о том, что, законодательство ряда республик в составе

Российской Федерации, особенно на Северном Кавказе, может развиваться путем интеграции норм и принципов мусульманского права и адата в российскую правовую систему [4] – для более подробного анализа данного вопроса следует обратиться к историческому опыту.

Единство региональных конституций перестроечного периода выражалось в том, что в их содержании уделялось особое внимание национальному характеру государственности: например, Конституция Республики Марий Эл описывала ее как суверенное государство, формировавшееся на основе самоопределения марийского народа и выражающее волю и интересы всех граждан республики; в свою очередь, уставы автономных округов, представляющих политическую форму самоопределения малочисленных коренных народов Севера и Дальнего Востока, содержали отдельные положения, посвященные этим народам.

В своей Конституции Кабардино-Балкарская республика устанавливала себя как государство, относящееся к федеративному составу Российской Федерации на основе Федеративного договора от 1992 г. и собственной региональной Конституции. Таким образом, посредством подобной формулировки был подчеркнут договорный характер отношений республики с общегосударственным центром.

Подобно Республике Марий Эл, также многие республики закрепляли свой государственно-правовой статус в качестве суверенных государств, ссылаясь на Федеративный договор и, в дополнение ко всему, развивая в главных региональных актах идеи, выраженные в декларациях о государственном суверенитете [1].

Стоит отметить, что даже на современном этапе развитие субъектов не позволяет им быть в полной мере суверенными, так как провозглашению их самостоятельности предшествует разрешение целого ряда проблем, не устраненных на сегодняшний день. К числу подобных спорных вопросов можно отнести такой фактор, как затрудненность реализации конституционного правосудия граждан субъектов Российской Федерации, приобретающая особое значение в свете отсутствия Конституционных судов в некоторых регионах, а также различий в процедуре назначения и формирования таких органов и проблемах их независимого и качественно эффективного функционирования [5].

Итак, подводя итог анализу законодательства субъектов в период начала 1990-х годов, обозначим, что в качестве основной проблематики рассматриваемого этапа выделяется правотворческая деятельность, вызывающая нарушения принципов государственного устройства в законодательстве регионов; зачастую наблюдаются произвольное и необоснованное распределение полномочий и предметов ведения в пользу субъектов, в ущерб государству. Так, в 1992 г. ст. 59 Конституции республики Татарстан предоставляла данному региону право самостоятельно определить свой государственно-правовой статус несмотря на то, что федеральная Конституция утверждала это право, как исключительное ведение государства.

На сегодняшнем этапе развития законодательство субъектов получило новый импульс с принятием Конституции России в 1993 г. Именно здесь подводится разграничительная черта между периодом перестройки и современным этапом – ввиду того, что новая Конституция однозначно определила список субъектов Федерации и их государственно-правовой статус, а понятие «суверенное государство» в отношении субъектов было вовсе исключено.

Однако, Конституция Российской Федерации 1993 г. все же закрепила некоторые положительные нормы Федеративного договора 1992 г.: к их числу относятся нормы, регламентирующие разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами [2]. Это помогло пересилить процесс «суверенизации» республик и установило превосходство федеральной Конституции над положениями Федеративного и других договоров [1].

Современная Конституция нашего государства закрепляет и разграничивает как предмет ведения РФ, ее субъектов, так и предмет их совместного ведения. Обозначим, что предметы ведения и полномочия субъекта Российской Федерации являются сферой общественных отношений, которая регулируется субъектами совместно с Федерацией или независимо от нее. Важно отметить, что субъекты должны стремиться к полной самостоятельности в разрешении вопросов, находящихся в их самостоятельном ведении, однако, при этом предстоит упорядочить ряд проблем, связанных с обеспечением их независимости и эффективности.

Проблема распределения властных полномочий и управленческих функций между Федерацией и регионами представляет собой сложный и активно обсуждаемый в научно-исследовательском сообществе вопрос. Некоторые регионы России включают в свои основные законы положения Конституции, которые регулируют области совместного управления. Так, в конституциях Бурятии, Кабардино-Балкарии, Удмуртии и Чеченской Республики содержатся статьи, которые определяют сферы совместного ведения. С другой стороны, конституции и уставы регионов, таких как Кабардино-Балкария, Хакасия и Забайкальский край, четко определяют предметы исключительного ведения субъектов Федерации.

Официальный государственный язык — это один из элементов конституционно-правового статуса любого государства. Региональное законодательство подтверждает статус русского языка в качестве государственного языка, как это указано в конституциях Карелии, Дагестана, Забайкальского края и Еврейской автономной области. Однако в Конституции РФ предоставляется право республикам устанавливать собственные языки наряду с русским языком в качестве государственных. Во многих многонациональных регионах это право активно осуществляется, особенно в республиках, основанных на национально-территориальном принципе. В таких случаях вторым государственным языком в республиках часто выбирается язык того народа, которому принадлежит название республики. Подобные тенденции предоставляют возможность подчеркнуть народную самобытность и культурно-этнические ценности, индивидуализировать главный закон субъекта, закрепив все эти характерные черты в нормативно-правовом формате.

Анализ законодательства субъектов показывает, что данная возможность активно используется в законодательной деятельности субъектов: согласно Конституции Адыгеи, Северной Осетии – Алании, Татарстана, Хакасии и других регионов установление 2-х государственных языков признается и непосредственно закрепляется.

Не менее важным нам представляется тот факт, что на протяжении всей истории развития Российской Федерации, каждый субъект неизменно имеет официально закрепленное право на самостоятельное определение своей государствен-

ной символики, включая герб, флаг, гимн и административный центр. Эти символы играют важную роль в отражении исторических традиций и национальной самобытности народа, однако не влекут за собой признак государственного суверенитета. Однако следует отметить, что Конституция РФ относит установление символики к предметам исключительного ведения субъектов. Это особо подтверждается дополнительным констатированием такого права в региональных основных законах, таких как Степное Уложение Калмыкии, Конституция Хакасии, Конституция Мордовии и Устав Ставропольского края, которые включают статьи, касающиеся государственных символов и административного центра. Существуют также случаи прямого описания государственной символики в тексте закона, например, Конституция Адыгеи, которая содержит прямое описание государственного герба с подробным описанием элементов дизайна, надписей и символики. Это подчеркивает то обстоятельство, что некоторые регионы все еще уделяют внимание более детальным правовым основам для определения своих государственных символов, несмотря на общую тенденцию к централизации в федеральном законодательстве.

На современном этапе развития законодательства отмечается ограничение возможностей региональных законов в отношении государственного герба и флага. Это связано с тем, что федеральная Конституция уже предварительно определяет правовые статусы и разделение полномочий между центром и субъектами, запрещая делегацию суверенитета. Подчеркиваем, что обладание субъекта такими признаками государства и знаками отличия, как территория, язык и символика, не влечет его суверенизации относительно государства, в рамках которого оно существует.

Проведение реформ является неотъемлемой частью общественных преобразований, социального развития и исторических процессов в субъектах Федерации и государства в целом. Основная цель реформ – совершенствование государственно-политической организации общества. Так, для достижения этой цели государственные властные органы опираются на принципы федерализма и стремятся к формированию новой конституционной системы, что способствует укреплению государственности как всей страны, так и отдельно взятых самоопределенных народов.

Взаимодействие между Конституцией РФ и Конституциями субъектов Российской Федерации является системным единством, которое проявляется в развитии законодательства на уровне субъектов. Это является одним из признаков политической стабильности и составляет неотъемлемую часть национальной правовой системы федеративного государства.

В то же время, необходимо подчеркнуть, что развитие законодательства субъектов не должно противоречить федеральному законодательству, а в случае возникновения таковых противоречий необходимо стремиться к достижению парламентского консенсуса, где зачастую требуется участие Президента или Конституционного Суда Российской Федерации для более качественного их разрешения. На каждом историческом этапе развития российской государственности вплоть до принятия Конституции 1993 г. данная проблема появлялась вновь ввиду отсутствия либо невозможности координирования законодательной деятельности между субъектами федерации и федеральным центром.

В целях пересечения в будущем подобного рода противоречий, для гарантирования интересов многонациональной России и ее народов, а также обеспечения идеи правового государства, представляется необходимым создать предпосылки для стабилизации федерального и регионального законодательства. На наш взгляд, особое внимание следует уделить более тщательному развитию законодательства на уровне субъектов, по тем вопросам, где оно имеет соприкосновение с федеральным законодательством. Прежде всего, речь идет о необходимости четкого законодательного определения сферы исключительной компетенции субъекта федерации. Федеральный центр отказался от практики продления договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с субъектами РФ, не предложив другого механизма определения перечня вопросов, относящихся к исключительной компетенции субъекта РФ.

Кроме того, необходимо продвигать систематизацию законодательства внутри субъектов, придавая значимость его иерархической и предметной структуре. Это способствует обеспечению высшей юридической силы федеральной Конституции на всей территории РФ, что, как показывает исторический опыт, является особенно важным и требует регулярного юридического укрепления. Необходимо поддерживать действующие нормы права, регламентирующие вопросы деятельности субъектов, в актуальном состоянии. Общество динамично и подвержено тенденциям, а общество каждого субъекта Российской Федерации – еще и индивидуально: отличия начинаются с культуры и традиций народа, менталитета, религии, языка и преобладают вплоть до уровня правосознания, который в регионах также различен. Так, законодательство обязано идти в ногу с преобразованием общества.

Список литературы:

1. Михалева Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (сравнительно-правовое исследование): монография / Н. А. Михалева. – Москва: Юркмпани, 2013. – 331 с.
2. Мальцев Г. В. Правовая система субъекта Российской Федерации: монография / Д. Ю. Шапсугов Г. В. Мальцев – Нальчик: Ростов н/Д, 1996. – 247 с.
3. Михалева Н. А. Конституции республик в составе Российской Федерации: Сборник документов: монография / Н. А. Михалева – Москва: Известия, 1995. – 238 с.
4. Рассказов Л. П. К вопросу о вхождении Северного Кавказа в Россию. Особенности зарождения и функционирования мусульманского права на Северном Кавказе / Л. П. Рассказов – Текст электронный // Научный журнал КубГАУ. – 2015. – №111(07). – С. 1-24.
5. Гумбатова Е. Э., Галкин А. Г. Современные проблемы формирования и деятельности Конституционных (уставных) судов субъектов РФ / Е. Э. Гумбатова, А. Г. Галкин. – Текст электронный // Научное обеспечение агропромышленного комплекса. – 2019. – С. 1139-1142.

Galkin A. G., Dulepina O. V., Demenkov V. A. Comparative legal characteristics of the legislation of the subjects of the Russian Federation // Scientific notes of V. I. Vernadsky crimean federal university. Juridical science. – 2023. – Т. 9 (75). № 4. – P. 20-25.

In this paper, the emphasis will be placed on the study of the internal comparative legal analysis of the regional component of the national legal system of the Russian Federation and the study of the current state of the legislation of the subjects of the Russian Federation at the stage of modern development. The analysis will be based on a diachronic approach, including extensive coverage of the historical concept of legal transformations of subjects. It should be noted that the legislative acts of the subjects have their own characteristic features, which are determined by traditions, cultural values and national characteristics inherent in certain territories and nationalities inhabiting them. These distinctive features play an important role in the formation of legal norms in particular and the system of legislation in general at the regional level.

Keywords: comparative characteristics, form of state structure, legal system of the subject, conduct of subjects, self-determination of peoples, republic, legislation of subjects, comparative jurisprudence, regional legislation, competence of subjects, trends in the development of regional legislation, constitutional and regional legislation, regions, joint conduct.

Spisok literatury:

1. Mihaleva N. A. Konstitucii i ustavy sub"ektov Rossijskoj Federacii (sravnitel'no-pravovoe issledovanie): monografiya / N. A. Mihaleva. – Moskva: YUrkompani, 2013. – 331 s.
2. Mal'cev G. V. Pravovaya sistema sub"ekta Rossijskoj Federacii: monografiya / D. YU. SHapsugov G. V. Mal'cev – Nač'chik: Rostov n/D, 1996. – 247 s.
3. Mihaleva N. A. Konstitucii respublik v sostave Rossijskoj Federacii: Sbornik dokumentov: monografiya / N. A. Mihaleva – Moskva: Izvestiya, 1995. – 238 s.
4. Rasskazov L. P. K voprosu o vhozhdanii Severnogo Kavkaza v Rossiyu. Osobennosti zarozhdeniya i funkcionirovaniya musul'manskogo prava na Severnom Kavkaze / L. P. Rasskazov – Tekst elektronnyj // Nauchnyj zhurnal KubGAU. – 2015. – №111(07). – S. 1-24.
5. Gumbatova E. E., Galkin A. G. Sovremennye problemy formirovaniya i deyatel'nosti Konstitucionnyh (ustavnyh) sudov sub"ektov RF / E. E. Gumbatova, A. G. Galkin. – Tekst elektronnyj // Nauchnoe obespechenie agropromyshlennogo kompleksa. – 2019. – S. 1139-1142.