

УДК 342.537

Михаил Федорович Казанцев
доктор юридических наук,
заведующий отделом права
Института философии и права УрО РАН
г. Екатеринбург. E-mail: kazan.m@mail.ru

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОТВОРЧЕСТВО В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И ЮРИДИЧЕСКИЕ СВОЙСТВА¹

В статье рассмотрены признаки и состав законодательства, сформулировано определение регионального законодательства. Приведены дополнительные аргументы в пользу понимания законодательства как совокупности всех нормативных правовых актов, а не только законов. Впервые в юридической науке предложена классификация законов в зависимости от их характера. В рамках этой классификации законы подразделены на первичные законы (в том числе на бессрочные законы, срочные законы, оперативные законы) и вторичные законы (в том числе на законы о введении в действие, изменении и отмене законов, законы о приостановлении, возобновлении или продлении действия законов). Дано определение регионального правотворчества, выявлены его принципы. Предложены определение правотворческих органов субъектов Российской Федерации и их классификация. Показано место регионального законодательства в нормативно-правовой системе Российской Федерации. Рассмотрено соотношение регионального и федерального законодательства.

Ключевые слова: региональное законодательство, региональное правотворчество, первичный закон, вторичный закон, бессрочный закон, срочный закон, оперативный закон, принципы правотворчества, субъект законодательной деятельности, правотворческий орган.

Законодательство касается каждого человека, сопровождая его всю жизнь. И каждый человек понимает это. Но мало кто задумывается, как устроено законодательство, как оно работает. Между тем, законодательство – сложнейшая политико-правовая система, которая находится в многообразных связях с другими социальными институтами. Законодательство как живой организм зарождается, развивается, претерпевает кризисы и революционные потрясения. Последнее из потрясений произошло в начале 90-х гг. прошлого века вместе с распадом Советского

¹ Статья подготовлена при поддержке проекта УрО РАН № 12-С-6-1003 и проекта партнерских фундаментальных исследований Президиума СО РАН (конкурс Б) № 26 (совместный проект Института философии и права УрО РАН и Института философии и права СО РАН «Новые парадигмы социального знания»).

Союза и обновлением российской государственности. В результате отечественное законодательство кардинально изменилось, в его иерархической структуре появился новый компонент – региональное законодательство, образуемое законами, иными нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

Региональное законодательство молодо – ему всего восемнадцать лет (по человеческим меркам – юношеский возраст). Но этот срок достаточен, чтобы проанализировать, как региональное законодательство зарождалось и формировалось, какие трудности встречались на его пути, в каком состоянии оно находится сейчас, каков уровень его качества. И все это – с целью извлечь уроки из предшествующего опыта развития регионального законодательства, чтобы учесть их в последующей законодательной деятельности.

С методологической точки зрения для понимания феномена регионального законодательства важно осмыслить его теоретически и выявить юридические свойства. Но прежде (хотя бы кратко) о том, как возник этот феномен.

Днем рождения регионального законодательства следует считать 25 декабря 1993 г. – день вступления в силу Конституции Российской Федерации, которая провозгласила право субъектов Российской Федерации иметь свое законодательство.

Закрепление в Конституции Российской Федерации права субъектов Российской Федерации на свое законодательство явилось результатом сложных, порой драматичных государственно-политических процессов начала 90-х гг. прошлого века.

Одной из мощных движущих сил истории новой России (начавшейся в 1990 г. после принятия Верховным Советом Декларации о государственной независимости России) явилось региональное развитие.

В 1991 г. возникли острые противоречия между центральной государственной властью России и властями регионов. Автономные республики, края и области России начали масштабное движение за повышение своей самостоятельности, известное как "парад суверенитетов". Почти все автономные республики и автономные области провозгласили себя суверенными республиками (государствами), а Чеченская Республика объявила о своей государственной независимости от России. Края и области на суверенитет не претендовали, но их требования о перераспределении в свою пользу полномочий в социально-экономической сфере были достаточно энергичными. К началу 1992 г. федеральным властям стало ясно, что без качественного обновления федеративных отношений дезинтеграционные процессы в России и, возможно, даже ее развал по схеме распада СССР не остановить.

В этих условиях 31 марта 1992 г. были подписаны договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга,

автономной области, автономных округов, входящих в состав Российской Федерации. Эти договоры получили обобщенное наименование «Федеративный договор». Представители Чеченской Республики и Республики Татарстан Федеративный договор не подписали.

Федеративный договор и измененная в связи с его принятием Конституция Российской Федерации закрепили новое федеративное устройство Российской Федерации, более высокий юридический статус республик в составе Российской Федерации и значительное перераспределение предметов ведения и полномочий в пользу субъектов Федерации. Федеративный договор убавил напряженность во взаимоотношениях федеральных и региональных органов государственной власти, ослабил сепаратистские настроения в республиках, хотя и не во всех.

Но относительное затишье, привнесенное Федеративным договором, продолжалось недолго. Субъекты Федерации возобновили свои претензии к центру, ибо Федеративный договор и год спустя после его принятия так и не начал воплощаться в жизнь. Для реализации Федеративного договора, сформулированного общим образом, требовался детально разработанный правовой механизм. Но федеральные органы власти не спешили с разработкой механизма реализации Федеративного договора. Более того, федеральными органами принимались правовые акты, практически не учитывающие положений Федеративного договора.

Края и области России были недовольны еще и тем, что Федеративный договор закрепил неравенство субъектов Российской Федерации, разделив их на три группы с различным объемом полномочий. Наибольшие права получили республики в составе Российской Федерации, что не устраивало края и области. Это неравноправие обусловило расхождение интересов республик Российской Федерации, с одной стороны, и других субъектов Российской Федерации, с другой. Стремясь к равноправию всех субъектов Российской Федерации, ряд областей провозгласил себя республиками в составе России. Далее всех по этому пути пошла Свердловская область, которая не только провозгласила себя Уральской республикой, но и приняла свою конституцию. Однако федеральный центр не признал Уральскую республику, и попытки Свердловской области обрести республиканский статус потерпели неудачу.

Давление субъектов Федерации на федеральные власти усиливалось и достигло своей высшей точки летом 1993 г. Главным средством этого давления стал проект новой российской Конституции. Президент России, отстаивая свой проект Конституции, сделал ставку на регионы. И регионы воспользовались этим. Наибольшие выгоды из ситуации извлекли республики. Они добились закрепления в проекте Конституции своего более высокого статуса в сравнении с другими субъектами Федерации – статуса суверенных государств в составе России и сохранения Федеративного договора в тексте проекта Конституции как составной его части.

Политические события в сентябре-октябре 1993 г. развивались таким образом, что Верховный Совет Российской Федерации уже не мог

препятствовать Президенту России в принятии президентского варианта Конституции. Политический вес Президента вырос настолько, что он не нуждался в прежней степени в поддержке регионов. Более того, Президент мог уже сдерживать притязания на чрезмерную самостоятельность самих регионов, особенно республик. Приняв эффективное стратегическое решение – вынести Конституцию на всенародное голосование, Президент во многом нейтрализовал давление регионов. Теперь он был свободен в своем конституционном законотворчестве (разумеется, в тех пределах, которые диктовались реальной политической ситуацией). В проект Конституции Президента были внесены существенные изменения, направленные прежде всего на выравнивание полномочий разных субъектов Российской Федерации, в том числе в правотворческой сфере.

Конституционные основы регионального законодательства заложены прежде всего в статье 5 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает: «Республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство». Статьи 72, 73 и 76 российской Конституции устанавливают достаточно широкий круг вопросов, по которым могут приниматься законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также основы соотношения федерального и регионального законодательства.

Субъекты Российской Федерации не просто получили право издавать нормативные правовые акты (это право было у них и ранее). Они обрели право творить законы – наиболее юридически значимые нормативные правовые акты, обладающие высшей юридической силой на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, по вопросам, находящимся в его ведении. И речь идет здесь не о простой замене названия правового акта. Став законодателями, субъекты Российской Федерации получили право осуществлять правовое регулирование по значительно более широкому кругу вопросов, чем ранее. Теперь в сферу правотворческих полномочий регионов вовлечены, например, вопросы административного, трудового, семейного законодательства.

Получив право творить законы, российские регионы не замедлили им воспользоваться. Первым региональным законом, принятым на основе новой Конституции Российской Федерации (не считая законов, принятых до новой Конституции республиками в составе Российской Федерации), стал Закон города Москвы от 10 января 1994 года № 1 «Регламент московской городской Думы», а вторым – Региональный лесной кодекс Алтайского края, принятый 12 января 1994 года. В Свердловской области первый закон был принят Свердловской областной думой 31 августа 1994 года. Им стал Закон Свердловской области от 8 сентября 1994 года № 1-ОЗ «О статусе депутата Областной Думы». Сравнительно позднее принятие первого закона Свердловской области объясняется тем, что к началу эпохи регионального законодательства, начавшейся 25 декабря 1993 г., у Свердловской области не существовало законодательного органа. Совет

народных депутатов Свердловской области прекратил существование по указу Президента Российской Федерации в ноябре 1993 года (пострадал в борьбе за равноправный статус российских регионов и региональное законодательство), а новый законодательный орган – Свердловская областная Дума была избрана только в апреле 1994 г. К 2012 г. в Свердловской области принято более 1100 законов, а правовых актов Свердловской области всех видов – более 11000. В России же в целом к 2012 г. в субъектах Российской Федерации было принято более 80000 законов, а правовых актов всех видов – более 1700000.

Теперь – непосредственно о теоретических (прежде всего понятийных) характеристиках регионального законодательства и его юридических свойствах.

Термин «региональное законодательство» достаточно условен, поэтому рассмотрение вопроса о понятии регионального законодательства¹ уместно начать с терминологического аспекта. Термин «региональное законодательство» является синонимом термина «законодательство субъектов Российской Федерации». Последний термин более точен. Тем не менее использование термина «региональное законодательство» оправдано. Субъекты Российской Федерации часто называются регионами даже в официальных документах. Конечно, термин «регион» не имеет эксклюзивной привязки к субъекту Российской Федерации. Регионом можно назвать и территорию Российской Федерации, включающую несколько субъектов Российской Федерации, а в глобальном плане – также и часть территории земного шара, включающую несколько государств. И все же, когда говорят о регионах России, чаще всего подразумевают субъекты Российской Федерации. Такая тенденция становится все более отчетливой. Это, кстати, проявляется и в употреблении термина «региональное законодательство», который имеет однозначное толкование (употребление) как «законодательство субъектов Российской Федерации».

Закрепление и все большее распространение термина «региональное законодательство» вполне объяснимо. Практика востребовала краткое прилагательное применительно к субъекту Российской Федерации, такое же краткое и удобное, как термин «федеральный» (применительно к Российской Федерации) и «муниципальный» (применительно к муниципальному образованию). Практика любит краткие удобные обозначения. Лучшего варианта, чем термин «региональный», она не нашла.

Применительно к отдельным видам субъектов Российской Федерации региональное законодательство может обозначаться как полными точными терминами, так и краткими, например: «законодательство республики» – «республиканское законодательство», «законодательство края» – «краевое законодательство», «законодательство области» – «областное законодательство», «законодательство города федерального зна-

¹ О понятии, иных вопросах теории регионального законодательства см., напр.: [1; 10].

чения» – «городское законодательство», «законодательство автономной области» – «областное законодательство», «законодательство автономного округа» – «окружное законодательство».

Самое важное (и трудное) в определении понятия регионального (а равно и федерального) законодательства – установить его состав. Бесспорно, что законодательство вообще и региональное законодательство, в частности, составляют нормативные правовые акты. Сложнее определить, какие виды нормативных правовых актов входят в состав законодательства: только законы или помимо них также и другие виды нормативных правовых актов. Ответ на этот вопрос важен с практической точки зрения, поскольку термин «законодательство» широко используется в нормативных правовых актах, и для правильного применения правовых норм необходимо знать, какие нормативные правовые акты скрываются под этим термином.

Литературные и официальные нормативно-правовые источники дают разнообразный спектр трактовок состава законодательства: от предельно узких (законодательство включает только законы) до предельно широких (законодательство включает все виды нормативных правовых актов). В тезисном плане правильный подход к решению этой проблемы сводится, думается, к следующему.

Наиболее обоснованным с научной точки зрения было бы понимание законодательства как совокупности всех нормативных правовых актов, а не только законов. В пользу такого решения можно привести по меньшей мере следующие доводы.

Во-первых, правотворческая и правоприменительная практика не может обойтись без краткого (из одного слова) термина, обозначающего всю совокупность нормативных правовых актов. И эта многолетняя практика не нашла и, видимо, уже не найдет иного термина, кроме как «законодательство». Практика, которая, как известно, является критерием истины, сама ориентирована на использование термина «законодательство» в широком смысле, то есть как совокупности нормативных правовых актов.

Во-вторых, термин «законодательство» используется в широком смысле в большинстве нормативных правовых актов и прежде всего в Конституции Российской Федерации (в частности в статьях 5, 71, 72).

В-третьих, от широкого понимания законодательства авторитет и значение собственно законов ничуть не уменьшаются (как иногда утверждается в литературе). Юридическая сила закона обеспечивается не терминологией, а четкими, ясными законодательными положениями. Любой нормативный правовой акт – и законодательный, и подзаконный – должен быть авторитетным и должен исполняться.

В-четвертых, известная условность термина «законодательство» при его широкой трактовке не может смущать. Сам термин «закон» имеет как узкое значение (нормативный правовой акт, принятый органом законодательной власти), так и широкое (нормативный правовой акт вообще). Термин «законодательство» сформировался задолго до того, как в России термин «закон» получил узкое (специальное) значение.

Очень важно, чтобы и наука, и законодатель (сначала наука, а вслед за ней законодатель) срочно выработали и закрепили единое решение проблемы. В тех случаях, когда состав законодательства в целом или какой-либо его части не установлен, при толковании использованного в правовом акте термина «законодательство» следует исходить из смысла и контекста правового акта и состава законодательства соответствующей отрасли права (например, согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, гражданское законодательство включает только федеральные законы).

Заслуживает положительной оценки законодательная практика тех субъектов Российской Федерации, где состав законодательства определен нормативно.

В настоящей работе термин «законодательство» будет употребляться в широком смысле, как совокупность всех нормативных правовых актов, если иное не будет специально оговорено или вытекать из контекста.

В зависимости от характера региональных законов последние (как и федеральные законы) подразделяются на первичные и вторичные.

1. *Первичные законы, в том числе:*

- а) бессрочные законы;
- б) срочные законы;
- в) оперативные законы.

2. *Вторичные законы, в том числе:*

- а) законы о введении в действие, изменении и (или) отмене законов;
- б) законы о приостановлении, возобновлении или продлении действия законов.

Первичные законы – законы, имеющие самостоятельное значение, то есть не направленные на введение в действие, изменение и отмену либо приостановление, возобновление или продление действия ранее принятых законов, а равно законы, содержащие наряду с самостоятельными положениями также положения о введении в действие, изменении и отмене либо приостановлении, возобновлении или продлении действия ранее принятых законов.

Вторичные законы – законы, не имеющие самостоятельного значения, то есть законы, направленные только на введение в действие, изменение и отмену либо приостановление, возобновление или продление действия ранее принятых законов.

Бессрочные законы – первичные законы с неопределенным сроком действия (не относящиеся к оперативным законам). Бессрочным является, например: Закон Свердловской области от 7 июля 2004 года № 18-ОЗ «Об особенностях регулирования земельных отношений на территории Свердловской области».

Срочные законы – первичные законы с определенным сроком действия, в том числе законы, принимаемые периодически на определенный промежуток времени (в частности законы о бюджете, об исполнении

бюджета, о целевых программах). Срочными являются, например: Закон Свердловской области от 19 декабря 2008 года № 119-ОЗ «Об областном бюджете на 2009 год и плановый период 2010–2011 годов».

Оперативные законы – первичные законы, направленные на утверждение заключения и расторжения договоров (соглашений), создание (образование), реорганизацию (преобразование), ликвидацию (упразднение) чего-либо, решение разовых и других подобных вопросов. Оперативным является, например: Закон Свердловской области от 25 ноября 2004 года № 194-ОЗ «Об образовании сельского населенного пункта с предполагаемым наименованием деревня Мостовка, расположенного в административных границах города Верхняя Пышма».

Законы о введении в действие, изменении и (или) отмене законов – вторичные законы, направленные на введение в действие принятых законов, внесение изменений и дополнений в ранее принятые законы и (или) признание утратившими силу действующих законов, а равно отмену принятых законов, не вступивших в силу. Законами о введении в действие, изменении и (или) отмене законов является, например: Закон Свердловской области от 21 декабря 2001 года № 68-ОЗ «О введении в действие законов Свердловской области “О внесении изменений в главу 3 Устава Свердловской области” и “О внесении изменений в главу 2 Устава Свердловской области”».

Законы о приостановлении, возобновлении или продлении действия законов – вторичные законы, направленные на приостановление, возобновление или продление действия ранее принятых законов или их отдельных положений (с наличием положений об изменении и отмене законов или без таковых). Примером законов данного вида является Закон Свердловской области от 12 октября 2004 года № 133-ОЗ «О приостановлении действия Областного закона “О референдуме в Свердловской области”».

Аналогичным образом по своему характеру подразделяются подзаконные нормативные правовые акты с учетом особенностей указанных нормативных правовых актов. Так, из их числа не выделяются оперативные нормативные правовые акты, поскольку они охватываются понятием ненормативных правовых актов.

Вышеперечисленный анализ признаков регионального законодательства позволяет дать следующее его определение.

Региональное законодательство – это совокупность законов и иных нормативных правовых актов субъекта (субъектов) Российской Федерации.

Поскольку региональное законодательство тесно взаимосвязано с региональным правотворчеством необходимо уяснить основные параметры последнего.

Термин «региональное правотворчество» вошел в научный и практический оборот сравнительно недавно – с тех пор, как на основании новой Конституции Российской Федерации, принятой в 1993 г., Россия стала развиваться как федеративное государство, а субъекты Российской

Федерации получили право иметь свое законодательство¹. Термин «региональное правотворчество» (применительно к России) равнозначен термину «правотворчество субъектов Российской Федерации». Последний термин является более точным. Однако некоторая условность термина «региональное правотворчество» компенсируется его лаконичностью – свойством достаточно важным, чтобы стать предпосылкой для укоренения этого термина в словоупотребительной практике. Впрочем, в официальных документах предпочтительнее все же употреблять более строгие термины «правотворчество субъектов Российской Федерации» или «правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации».

Признаки регионального правотворчества лучше всего выявить исходя из общего понятия «правотворчество».

Правотворчество (правотворческая деятельность) – это деятельность по изданию (то есть принятию, официальному опубликованию и введению в действие) нормативных правовых актов.

Стоит отметить, что выражение «издание нормативного правового акта» здесь использовано в широком правотворческом смысле, что вполне оправдано. Иногда это выражение употребляется в более узких значениях, например как аналог выражений «принятие нормативного правового акта» или «опубликование нормативного правового акта». Вероятно, в обиходном употреблении это допустимо. Но в официальных документах, и тем более в нормативных правовых актах, термин «издание нормативного правового акта» целесообразно использовать для обозначения совокупности основных правотворческих действий, включающей принятие, официальное опубликование (обнародование) и введение в действие нормативного правового акта.

Субъекты регионального правотворчества – это субъекты, правомочные издавать (принимать) нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

В обобщающем политико-правовом смысле субъектами регионального правотворчества выступают сами субъекты Российской Федерации. На это указывает и термин «правотворческая деятельность субъекта Российской Федерации» и, что более важно, Конституция Российской Федерации, гласящая: «Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов» (часть 4 статьи 76). Показательно, что в Уставе Свердлов-

¹ С тех же пор проблемы регионального правотворчества и законодательства стали довольно активно разрабатываться как с теоретической, так и с научно-методической точек зрения. См., напр.: [3; 4; 6; 7; 11]. Однако несмотря на большое количество работ по вопросам регионального правотворчества и законодательства потребности практического правотворчества субъектов Российской Федерации далеко не удовлетворены.

ской области так и сказано: «Свердловская область творит законы» (статья 1).

Однако субъекты Российской Федерации как сложные политико-юридические образования осуществляют правотворческую деятельность через свои органы государственной власти или население путем проведения референдума. Поэтому при строгом юридическом подходе в качестве субъектов регионального правотворчества следует рассматривать, во-первых, правотворческие органы (органы правотворчества) субъекта Российской Федерации и, во-вторых, население субъекта Российской Федерации, обладающее правом участвовать в референдуме субъекта Российской Федерации.

Правотворческий орган (орган правотворчества) субъекта Российской Федерации – это орган государственной власти субъекта Российской Федерации, правомочный издавать нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации.

Правотворческие органы субъектов Российской Федерации – основные субъекты регионального правотворчества. Подавляющее большинство нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации принимается именно правотворческими органами, а не населением путем проведения референдума.

Правотворческие органы субъекта Российской Федерации в зависимости от их принадлежности к законодательной или исполнительной власти подразделяются на законодательные и исполнительные.

Каждый субъект Российской Федерации имеет только один законодательный правотворческий орган – законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, наименование и структура которого устанавливаются конституцией (уставом) соответствующего субъекта Российской Федерации. Во многих субъектах Российской Федерации законодательные органы именуются законодательными собраниями, государственными советами, думами.

Законодательный орган субъекта Российской Федерации как единственный государственный орган, осуществляющий законодательную деятельность субъекта Российской Федерации, необходимо отличать от иных участников законодательного процесса. Дело в том, что субъектом законодательной деятельности следует считать не любого участника законодательного процесса, а только того, кто принимает законы, то есть осуществляет законодательную власть. Иной подход размыл бы фигуру субъекта законодательной деятельности и вверг бы исследователя в неразрешимые противоречия. Действительно, участниками законодательного процесса являются и различные субъекты законодательной инициативы, которые вносят в законодательный орган законопроекты и поправки к ним, и отдельные депутаты (члены) законодательного органа, которые принимают участие в обсуждении законопроектов, и палаты в двухпалатных законодательных органах, последовательно рассматривают законопроекты, и в це-

лом законодательный орган, который принимает законы, и высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), который подписывает и обнародует законы, а также ряд других субъектов.

Однако считать всех этих участников законодательного процесса субъектами законодательной деятельности нельзя, поскольку не все они осуществляют законодательную власть. Даже высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, подписывающее и обнародующее принятый закон, не является субъектом законодательной деятельности, ибо в этом случае пришлось бы признать, что оно осуществляет законодательную власть, а это противоречит принципу разделения властей. Для лучшего восприятия обозначенной позиции, согласно которой субъектом законодательной деятельности является не любой участник законодательного процесса, а только тот, кто принимает закон и таким образом осуществляет законодательную власть, уместно провести аналогию между законодательным процессом и судебным гражданским процессом. Участниками последнего выступают стороны, третьи лица и прокурор. Но только суд, принимающий судебный правовой акт, осуществляет судебную власть, и только он может считаться субъектом судебной деятельности (власти).

Таким образом, субъектами законодательной деятельности субъекта Российской Федерации являются:

- 1) законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации;
- 2) граждане, проживающие на территории субъекта Российской Федерации, обладающие правом участвовать в референдуме субъекта Российской Федерации¹.

Исполнительными правотворческими органами субъекта Российской Федерации являются:

- 1) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации);
- 2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации;
- 3) исполнительные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, подчиненные высшему должностному лицу и (или) высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации.

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации именуются по-разному, чаще всего «президент» (в республиках) или «губернатор» (в других субъектах Российской Федерации). Несмотря на то, что высшее должностное лицо не является организацией (коллективным образованием), оно, тем не менее, является органом государственной власти –

¹ Об участии населения в референдуме см., напр.: [8].

правотворческим органом. Теории и законодательной практике не чужды единоличные органы власти и управления.

Высшие исполнительные органы государственной власти в большинстве случаев именуются «правительством» или «администрацией».

Исполнительные органы государственной власти, подчиненные высшему должностному лицу и (или) высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, образуются в виде министерств, комитетов, управлений, департаментов, других подразделений. Обобщенно их можно именовать ведомствами.

Законодательная деятельность сложна и ответственна. Ее порядок более или менее детально регламентируется нормативными правовыми актами соответствующих субъектов Российской Федерации. Общие требования к региональному правотворчеству можно сформулировать как принципы регионального правотворчества.

В качестве принципов регионального правотворчества можно рассматривать принципы:

- 1) законности нормативных правовых актов;
- 2) отражения в законодательстве интересов населения;
- 3) обеспечения демократизма и гласности при разработке и принятии нормативных правовых актов;
- 4) единства, полноты и непротиворечивости системы нормативных правовых актов;
- 5) согласованности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации с федеральным законодательством;
- 6) обязательности создания механизмов реализации нормативных правовых актов;
- 7) открытости и доступности информации о нормативных правовых актах.

И с теоретической, и с практической точек зрения важен вопрос о месте регионального законодательства в нормативно-правовой системе Российской Федерации.

Нормативно-правовая система Российской Федерации имеет три иерархических уровня:

- 1) федеральный (образуемый нормативными правовыми актами Российской Федерации, или, иными словами, федеральным законодательством);
- 2) региональный (образуемый нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, или, иными словами, региональным законодательством);
- 3) муниципальный (образуемый нормативными правовыми актами муниципальных образований).

Нормативные правовые акты перечисленных иерархических уровней различаются по своим юридическим свойствам (характеристикам), прежде всего по предмету регулирования, сфере действия и по юридической силе. Нормативные правовые акты каждого из уровней занимают

свое место в нормативно-правовой системе и имеют между собой сложные иерархические связи.

Соотношение регионального и федерального законодательства характеризуется следующими основными положениями¹.

Конституция и законы Российской Федерации, другие федеральные нормативные правовые акты, принимаемые по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, имеют прямое действие на территории субъектов Российской Федерации.

Законы и иные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным нормативным правовым актам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Если закон или иной правовой акт субъекта Российской Федерации полностью или частично противоречит федеральному правовому акту, принятому по предмету ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, то действует федеральный правовой акт.

Федеральное законодательство подлежит применению на территории субъекта Российской Федерации независимо от ссылки на него в законах и иных нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации.

Федеральные нормативные правовые акты, принятые по предметам ведения субъектов Российской Федерации, действуют на территории субъекта Российской Федерации, если иное не установлено законами и принятыми в соответствии с ними иными нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации.

В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным по предметам ведения субъекта Российской Федерации, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации.

Соотношение регионального законодательства и муниципальных правовых актов характеризуется прежде всего тем, что муниципальные правовые акты по общему правилу должны соответствовать региональному законодательству (как и федеральному). Исключение из этого правила должно быть прямо предусмотрено или определено следовать из федерального или регионального законодательства. Конституционное положение о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12 Конституции Российской Федерации), не означает, что на муниципальные образования, органы местного самоуправления не распространяется государственное законодательство, включая региональное. Федеральный закон «Об общих

¹ О проблеме соотношения регионального и федерального законодательства см. также, напр.: [2; 5; 9].

принципах организации местного самоуправления» содержит многочисленные положения о необходимости соответствия муниципальных правовых актов (правовых актов, издаваемых органами местного самоуправления) законам субъектов Российской Федерации.

Субъекты Российской Федерации могут оказать реальное регулятивное воздействие и на муниципальное правотворчество, которое федеральным законодателем во многом отдано на откуп органам местного самоуправления, которые на практике не всегда обеспечивают должный уровень регламентации в этой сфере.

Полномочия субъекта Российской Федерации в сфере правотворческой деятельности муниципальных образований осуществляются путем принятия законов, а в случаях, предусмотренных федеральным законодательством и региональными законами, также других нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации.

Нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации не должны ограничивать установленные федеральными законами права муниципальных образований в сфере их правотворческой деятельности.

Изложенные соображения об основных теоретических характеристиках и юридических свойствах регионального законодательства и правотворчества могут служить методологической основой для исследования динамики регионального законодательства, в том числе жизненного цикла регионального законодательства, составляющих его актов, включая их создание, действие и отмену, развитие регионального законодательства, включая его этапы и тенденции, состояние регионального законодательства, включая влияющие на него факторы и уровень качества.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Дудко И.Г.* Законодательство субъектов Российской Федерации. Вопросы теории: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Нижний Новгород, 2004. 54 с.
2. *Игнатъева М.Н.* Соотношение федерального и республиканского законодательства. Теоретико-правовой анализ: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 1999. 52 с.
3. *Каменская Е.В.* Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. 18 с.
4. *Казанцев М.Ф.* Правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации: понятие, виды, правовые основания // Рос. юстиция. 2011. № 3. С. 2-4.
5. *Плотникова Л.А.* Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации (вопросы теории): Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2003. 22 с.
6. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория, практика, методика / Под ред. А.В. Гайды, М.Ф. Казанцева, К.В. Киселева, В.Н. Руденко. Екатеринбург: УрО РАН, 2001. 448 с.
7. Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации: Науч.-метод. пособие / Отв. ред. А.С. Пиголкин. М.: НОРМА, 1998. 264 с.
8. *Руденко В.Н.* Право на участие в референдуме: тенденции развития современного российского законодательства // Сравнит. конституц. обозрение, 2004. № 3. С. 145-151.

Казанцев М.Ф. Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства

9. Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации / Абрамова А.И., Андрияшина Э.П., Боголюбов С.А. и др.; Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М.: Оолита. 2003. 776 с.

10. *Федякова Н.А.* Законодательство субъектов Российской Федерации (конституционные вопросы). Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2007. 21 с.

11. *Эмих В.В.* Разграничение правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: законодательная модель и практика ее реализации // Конституц. и муницип. право. 2011. № 1. С. 25-29.

Материал поступил в редколлегию 19.09.2012 г.

REGIONAL LAW AND LEGISLATION IN RUSSIA: BASIC THEORETICAL FEATURES AND LEGAL QUALITIES

Mikhail F. Kazantsev, Doctor of Law, Head of Law Division, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg.
E-mail: kazan.m@mail.ru

Abstract: the article describes characteristics and composition of the law. The definition of regional legislation is given. Additional arguments in favor of understanding the law as a set of regulations, not just laws, are provided. For the first time in jurisprudence, the classification of laws depending on their nature is proposed. Within this classification, laws are divided into primary legislation (including perpetual laws, emergency laws, operational law), and secondary legislation (including laws on establishment, modification and repeal laws, laws of suspension, renewal or extension of laws). The definition of regional lawmaking is given; its principles are revealed. The definition of law-making bodies of the Russian Federation, and their classification is proposed. The location of regional legislation in the legal system of the Russian Federation is shown. The relation between regional and federal legislation is considered.

Keywords: regional law, regional law-making, primary law, secondary law, permanent law, emergency law, operational law, principles of law-making, subject of law-making, law-making body.