

УДК 34

Противодействие правотворческому сепаратизму как направление гармонизации российского законодательства (политико-правовые воззрения и практическое воплощение)

Сосенков Федор Сергеевич, преподаватель кафедры конституционного и международного права Нижегородской академии МВД России, кандидат юридических наук, доцент

fss2005@rambler.ru

Аннотация: В статье рассматривается противодействие правотворческому сепаратизму как направление гармонизации российского законодательства. Анализируются политико-правовые воззрения на указанную проблему и их воплощение в государственно-правовую практику. **Ключевые слова:** гармонизация законодательства, правотворческий сепаратизм, территориальная целостность, государственное единство, федерализм.

Проблема единого правового пространства практически всегда была актуальна для России в силу ее сложного административного деления, обширной территории, многонационального и мультикультурного состава на самых разных этапах исторического развития. Решение данной проблемы, к примеру, волновало Екатерину II (1729–1796), для

которой государственно-правовое развитие империи всегда было приоритетной задачей [1, с. 64–67; 2, с. 158–159; 3, с. 13]. В качестве меры к охранению единого правового пространства императрица устанавливала уголовное преследование за его нарушение: «Запрещается Губернскому правлению принимать, обнаруживать и объявлять повсюду



UDC 34

The legislative opposition to separatism as the direction of harmonization of Russian legislation (political and legal views and practical implementation)

Sosenkov Fedor Sergeevich, lecturer of the department of constitutional and international law of Nizhny Novgorod Academy of the Ministry of internal affairs of Russia, candidate of sciences (law), associate professor

fss2005@rambler.ru

Annotation: The article discusses the legislative opposition to separatism as the direction of harmonization of Russian legislation. Analyzed political and legal views on the problem and their implementation in state-legal practice. **Keywords:** harmonization of legislation, law-making separatism, territorial integrity, state unity, federalism

в подчиненных ему областях законы, учреждения, указы, повеления и приказания ИНЫЕ (выделено у Екатерины II — прим Ф. С.), кроме Императорского Величества и выходящие из Сената и из прочих государственных мест, на то власть имеющих» [4, с. 702]. В XIX веке подобная проблема вызывала обеспокоенность многих ученых и общественных деятелей консервативного направления. Различные нормативные правовые акты, действовавшие в основном в пределах на-

циональных окраин, принятых до присоединения региона к империи, предусматривали иное, по сравнению с общегосударственным, правовое регулирование общественных отношений [5, с. 201–202]. В этой связи большинство консерваторов выступало за унификацию законодательства в пределах страны, что должно было укрепить единство государства и нейтрализовать нарастание центробежных тенденций. Наиболее показательно, на наш взгляд, обоснование профессора Ново-

российского университета А. И. Загоровского (1850–1910): «Русское государство более всего разьединено в области гражданского законодательства. Оно вмещает в себя чуть ли не все право Европы. В бывшей Польше действует французский кодекс, в Остзейском крае — смесь польского с немецким, в Бессарабии — византийское право, в Финляндии — шведское уложение, в Малороссии сохранились в силе некоторые постановления Литовского статута. <...> Особое законодательство для той или иной части государства обособляет эти части политически. И наоборот, общие законы служат хорошим средством сплочения государственного союза» [5, с. 201]. Вместе с тем рассмотренное нарушение единого правового пространства представляет собой не столько целенаправленную деятельность региональных органов власти по принятию нормативных правовых актов, противоречащих общегосударственному законодательству, сколько предоставление национальным окраинам от лица империи льгот при вхождении в ее состав.

Предметом же рассмотрения настоящей статьи будет выступать гармонизация законодательства как направление противодействия правотворческому сепаратизму. Под последним мы понимаем целенаправленную в целях политического и экономического обособления, деятельность региональных органов государственной власти по изданию нормативных правовых актов, противоречащих общенациональному законодательству. Отметим, что рассматриваемое явление не совпадает с сепаратизмом как таковым, который

в справочной литературе определяется как движение за отделение части государства и создание нового государственного образования или за предоставление части страны автономии [6, с. 554]. Вместе с тем законотворческий сепаратизм может выступать в качестве формы проявления сепаратизма вообще — непосредственной угрозы национальной безопасности [7, с. 139, 299; 8, с. 22; 9, с. 175; 10, с. 182].

В новейшей отечественной истории права первым и наиболее ярким, на наш взгляд, проявлением правотворческого сепаратизма стало принятие 16 ноября 1988 года Верховным Советом Эстонской ССР Декларации о государственном суверенитете и Закона о внесении изменений в Конституцию Эстонской ССР. В противоречие со статьей 11 Конституции СССР указанный закон объявлял исключительной собственностью Эстонской ССР объекты, являющиеся достоянием всего советского народа [11, с. 20] (то есть, по аналогии с нынешним законодательством, находящихся в федеральной собственности). Аналогичные шаги предприняли другие советские республики. Так, 12 июня 1990 года Съезд народных депутатов РСФСР принял Декларацию о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики [12]. Принятие данного документа усилило центробежные тенденции в самой РСФСР: специалистами отмечено, что в различных российских регионах отмечено 58 заявок на выделение новых административно-территориальных единиц с разной степенью самостоятельности от федерального центра



(20-ти национальных республик, 3-х двунациональных республик, 16-ти региональных территориальных республик, 2-х конфедераций, 7-ми казачьих республик, округов войсковых земель, 2-х автономных округов, 4-х национальных районов, одного международного парка) [13, с. 62].

Региональное законотворчество в России 1990-х годов неминуемо отражало существующие центробежные тенденции, выражением чего был правотворческий сепаратизм [14, с. 733–735]. Наиболее яркими примерами являлись конституции республик в составе Российской Федерации. Так, статья 61 Конституции Татарстана определяла этот регион как «суверенное государство», которое «устанавливает ассоциированные отношения с Российской Федерацией», позиционировала его как «субъект международного права». Статья 1 Конституции Республики Тыва, закрепляя за субъектом РФ статус суверенного государства, признавала за ним «право на самоопределение и выход из состава Российской Федерации». Тенденцией были также нарушения в плане разграничения государственной собственности на федеральную и субъектов Российской Федерации. К примеру, статьей 5 Конституции Якутии закреплялась норма, согласно которой континентальный шельф и воздушное пространство на территории данного субъекта являются неотъемлемым достоянием и собственностью народа Республики Саха (Якутия). Нормой стало также присвоение субъектами Федерации полномочий федеральной власти. Так, большинство конституций и ряд уставов субъектов Россий-

ской Федерации (Башкортостан, Бурятия, Ингушетия, Калмыкия, Карелия, Коми, Северная Осетия и др.) главы субъектов наделялись полномочиями вводить на своей территории чрезвычайное положение [15, с. 14–25]. По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в 1999 году отношение несоответствующих федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Федерации к действующим нормативным правовым актам регионов составляло один к трем [16, с. 8]. Невозможность обеспечения единого правового пространства создавала реальную угрозу конфедерализации государства и отделения от него некоторых регионов.

Подобное ненормальное положение нашло отражение и практически единодушную оценку ведущих отечественных политических сил. Партия «Яблоко» еще в 1995 предложила меры, которые в дальнейшем нашли выражение в федеральном законодательстве [17, с. 289–300]. В частности, предлагалось «разработать механизм прямого воздействия федеральных органов на те субъекты Федерации, где нарушаются федеральные законы» [18, с. 51]. Также обращалось внимание на необходимость «законодательного закрепления процедуры экспертизы законодательных актов субъектов Федерации (в рамках конституционной сферы совместной компетенции) в Федеральном Собрании» [19, с. 51].

В 1998 году лидер КПРФ Г. А. Зюганов (р. 1944) утверждал: «Судьба федерации в России вовсе не predetermined, федеративное устройство еще не прошло проверку временем. События, происшедшие после 1991 г.,

говорят скорее против, чем за федерацию. И если они будут развиваться так, как развивались до сих пор, неизбежен распад государства» [20, с. 327].

В Послании Президента РФ «Россия на рубеже эпох», вероятно, в том числе из соображений сохранения единства государства признано необходимым обсуждение проблем государственно-правовой ответственности в случае грубого нарушения Конституции и федерального законодательства, предлагается разработать конституционные гарантии ответственности. Обосновывалась также необходимость не только тактических мер противодействия сепаратизму, но и соответствующих превентивных мероприятий: «Безусловно, федеральные органы власти должны использовать весь арсенал имеющихся в их распоряжении средств для борьбы с экономическим и правовым сепаратизмом регионов, с их недалёковидными шагами. Однако гораздо более важной и сложной является задача предупреждения и профилактики возникновения подобных ситуаций» [21].

В первое десятилетие двадцать первого века федеральными и региональными властями проделана огромная работа по гармонизации правового пространства России, обеспечения его единства. В данной связи отмечено, что «приоритетным направлением правовой политики с начала постсоветской эпохи стало приведение всего законодательного массива во внутренне согласованную систему» [22, с. 71]. Работа по гармонизации российского законодательства продолжается в настоящее время с использованием самых

различных механизмов [23, с. 329–337].

Государство поставило себе целью противодействие правотворческому сепаратизму, которое, на наш взгляд, представляет собой комплекс мероприятий, включающий в себя изменение и отмену уже действующих региональных законов, направленных к экономическому и политическому обособлению регионов в противоречие федеральному законодательству, а также профилактику подобных нарушений в будущем. Противодействие правотворческому сепаратизму представляет собой одно из направлений гармонизации российского законодательства. Последнее определяется как «конструкционная совокупность мер организационно-правового и политического характера, осуществляемых государством в правотворческих и правоприменительных формах, в целях приведения российского законодательства в органично слаженное, пропорциональное состояние, позволяющее его рассматривать как цельное, стройное, функционально ценностное правовое образование» [22, с. 75].

Работа по противодействию правотворческому сепаратизму шла параллельно с деятельностью по выстраиванию вертикали власти и в нее были включены самые разные органы государственной власти: Полномочные представители Президента России, Министерство юстиции Российской Федерации, органы прокуратуры и суды. Полученные результаты отражают затраченные усилия. К примеру, по данным Министерства юстиции Российской Федерации на период за январь–сентябрь 2016 года из 99353 нормативных



правовых актов, поступивших на экспертизу, признаны несоответствующими федеральному законодательству 3647 (3,67 %) [24].

Характерно то, что несоответствия выявляются в большинстве случаев не в законах субъектов Российской Федерации, а в нормативных правовых актах региональных органов исполнительной власти. Зачастую противоречия между нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством можно объяснить ошибками правотворческих органов. Они не имеют политического подтекста и возникают без соответствующего умысла. Таким образом, подобные коллизии в настоящее время являются результатом правотворческого сепаратизма и не составляют угрозы территориальной целостности России. Вместе с тем, на наш взгляд, анализ опыта противодействия правотворческому сепаратизму, и прежде всего отечественного, представляется полезным для профилактики центробежных тенденций, предотвращения их в будущем.

Примечания

1. Торопкин С. А. Пенсионные реформы Екатерины II // Закон и право. 2015. N 11. С. 64–67.
2. Ибнеева Г. В. Екатерина II и Лифляндский ландтаг 1765 г. // Ученые записки Казанского государственного университета. 2006. Т. 148. Кн. 4. С. 176–193.
3. Омельченко О. А. «Я мечтаю о законодательнице, воительнице, философе»: образы и реалии власти в переписке Вольтера с Екатериной II // Известия Московского государственного индустриального университета. 2010. N 1 (18). С. 10–21.
4. Екатерина Вторая. Избранное / автор вступ. ст. А. Б. Каменский, сост., автор коммент. Г. О. Бабкова. М.: Российская политическая энциклопедия (РОССПЭН), 2010. 952 с.
5. Карцов А. С. Правовая идеология русского консерватизма: II половина XIX — начало XX веков: дис. ... д-ра юрид. наук. Москва, 2008. 596 с.
6. Большой юридический словарь / под ред. А. Я. Сухарева, В. Е. Крутских. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ИНФРА-М, 2000. 704 с.
7. Основы теории национальной безопасности: курс лекций / авт. кол.: Е. С. Мазаева, О. А. Петрянина, С. А. Торопкин, Н. А. Трусов; под ред. Н. А. Трусова. Н. Новгород: Нижегородская академия МВД России, 2016. 373 с.
8. Трусов Н. А. Система национальной безопасности России // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. N 3 (35). С. 20–25.
9. Петрянин А. В., Петрянина О. А. Понятие безопасности: законодательно-доктринальные подходы // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2013. N 21. С. 173–176.
10. Миловидова А. С. Новая стратегия национальной безопасности России: технико-юридическое сравнительно-правовое исследование // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2016. N 2 (34). С. 179–185.

11. Дрожжин В. А. Нормативно-организационное обеспечение ликвидации Союза ССР // История государства и права. 2007. N 23. С. 20–22.
12. Декларация Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.06.1990 N 22-1 «О государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» // Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. 1990. N 2. Ст. 22.
13. Порошкина Ю. О. Правовой сепаратизм регионов как угроза национальной безопасности Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2000. 229 с.
14. Сосенков Ф. С. К вопросу о законотворческом сепаратизме как стратегическом, технико-юридическом и политико-правовом явлении // Юридическая техника. 2015. N 9. С. 733–735.
15. Сосенков Ф. С. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: теоретический и практический аспекты: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2007. 218 с.
16. Контарев М. В. Об обеспечении единства правового пространства России и задачах территориальных органов Министерства юстиции Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. 2005. N 11.
17. Сосенков Ф. С. Отечественная либеральная политико-правовая мысль о государственном единстве и противодействии сепаратизму // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. 2016. N 49. С. 289–300.
18. Реформы для большинства. Объединение «Яблоко». М., 1995. 345 с.
19. Явлинский Г. О. О российской политике. Выступления и статьи (1994–1999 гг.). М.: ЭПИ-центр, 1999. 419 с.
20. Зюганов Г. А. На рубеже тысячелетий: судьба России в современном мире. М.: Мысль, 2001. 576 с.
21. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 30.03.1999 «Россия на рубеже эпох (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // Российская газета. 1999. N 60.
22. Баранов В. М., Пшеничных М. А. Гармонизация законодательства как базовая юридическая конструкция инновационного правового развития государства // Юридическая техника. 2013. N 7–2. С. 71–77.
23. Цветков В. В. Совет законодателей — институт современного российского федерализма // Современный федерализм: отечественный и зарубежный опыт, проблемы, перспективы: сборник материалов II Всероссийской научно-практической конференции по актуальным вопросам российского конституционализма / под ред. Н. А. Трусова, О. А. Петряниной. Н. Новгород: НА МВД России, 2017. С. 329–337.
23. Сведения за январь–сентябрь 2016 года о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации. URL: <http://minjust.ru/ru/svedeniya-o-deyatelnosti-po-obespecheniyu-edinstva-pravovogo-prostranstva-rossiyskoy-1> (дата обращения: 01.11.2016).