

Проблемы правового плюрализма в условиях федеративной формы государственного устройства России

В современных спорах о понятии и сущности российского федерализма, в рассуждениях о будущем России совершенно упускаются из вида те правовые проблемы, которые возникают в связи с этим. Хотелось бы проследить, как в праве отражается стремление регионов к большей независимости от центра. Для этого обратимся к понятиям правового плюрализма и правового централизма и постараемся выявить, какие тенденции действуют в праве. Понятия "правового плюрализма" и "правового централизма" тесно связаны с историей развития современных национальных

государств (nation-state). Во время становления национальных государств в XVIII—XIX вв. единая правовая система на всей территории государства способствовала его единению и централизации. В настоящее время единая правовая система является одним из основополагающих признаков современного государства. Однако возникает вопрос, насколько эта идея, зародившаяся в Западной Европе; соответствует действительности и тем реальным изменениям, которые происходят в праве? Современный мир становится все более плюралистичным, все больше появляется групп, которые заявляют о своем этническом, религиозном, языковом, короче говоря, культурном своеобразии. Существование и развитие современного плюралистического общества не может не отразиться в праве.

Обобщая материалы, как отечественные, так и зарубежные, имеющиеся по этой теме¹, можно выделить ведущие правовые идеологии: правовой плюрализм и правовой централизм. Разногласия между этими двумя идеологиями коренятся в различном правопонимании.

Понятие "правового централизма" сводится к идее единой правовой системы, санкционированной государством в лице его высших органов власти. Такая система является не столько системой собственно права, сколько иерархической, унифицированной системой юридических норм, т.е. происходит отождествление права и закона, понимание права как системы юридических норм². Другими словами, понятие права подменяется понятием законодательства.

Разумеется, нельзя отрицать существование (и необходимость существования) такого официального (позитивного) права, но нельзя игнорировать и то, что правовая реальность намного богаче — помимо официального права существуют и другие уровни "жизни" права.

Если рассматривать право как социальную систему, связанную с другими социальными системами, как часть общей культуры человечества, то нужно признать, что помимо юридических норм, санкционированных государством, существуют и другие правовые системы, которые взаимодействуют либо конфликтуют друг с другом. Так, по мнению японского ученого Чибя Масайи³, существует система "не-

¹ *Нерсесянц В.С.* Право и закон. М., 1983; *Он же.* Право в системе социальной регуляции. М., 1986; *Он же.* Наш путь к праву. М., 1992; *Griffiths J.* What is legal pluralism? // *Journal of Legal Pluralism and Unofficial Law.* 1986. N 24; *Chiba Masaji.* Asian Indigenous Law in Interaction with Received Law. L., N.Y., 1986; и др.

² Многие авторы по-прежнему сводят понятие права к системе юридических норм, как это сделано, например, в учебнике: *Алексеев С.С.* Государство и право Начальный курс. М., 1993. Следующее замечание, что впервые это определение права было сформулировано в 1938 г. Вышинским на первом совещании по вопросам науки Советского государства и права (*Мамут Л.С.* Совещание по вопросам науки Советского государства и права и его оценки // *Из истории Советского Государства и права.* М., 1989).

³ Chiba Masaji. Op.cit.

официального права" — правовая система, не санкционированная законодательным органом, но применяемая на практике и признаваемая определенной группой людей (сознательно или неосознанно). Подобные правовые нормы могут быть выражены формально, либо выразаться в образцах поведения и обычаях данной группы.

Другой правовой системой, по мнению ученого, являются "правовые постулаты", т.е. некоторая система ценностей данного общества, связанная с официальным или неофициальным правом. Под правовыми постулатами понимаются такие правовые идеи, как естественное право, справедливость, равенство, а также другие социокультурные ценности данного общества, на которых оно базируется (например, моногамный брак, личная свобода индивидов и т.п.). Отдельной правовой системой считает Чива Масайи и заимствованное право других стран — заимствованное добровольно или привнесенное завоевателями. При этом "чужое право" может быть заимствованно полностью или частично, формально или по существу, добровольно или нет, быстро или постепенно. Кроме этих систем ученый выделяет и право коренных народов (*indigenous law*), т.е. право, которое является частью культуры того или иного коренного народа (хотя в современном обществе его трудно встретить в "чистом" виде). Все эти системы взаимодействуют, взаимозаменяют и дополняют одна другую, но не могут существовать одна без другой.

Все эти казалось бы сугубо теоретические рассуждения имеют весьма прикладное значение — от избранной правовой идеологии зависит и политика государства. Ведь признание права только в качестве официального означает несвязанность государства правом, первичность государства и вторичность права, возможность (и вполне реальная, особенно в России) появления неправовых законов, сведение сущности права к воле государства, что неизбежно приводит к произволу и забвению прав личности.

Один из аспектов проблемы правового плюрализма состоит в том, что сама идея правового плюрализма во многом обязана своим появлением тем империям, которые существовали в мире (начиная от Римской империи и заканчивая такими, как Австро-Венгерская, Британская или Российская империи). Общеизвестен факт, что одним из неперемных условий выживания империи, в частности Российской, было сохранение (разумеется лишь до определенной степени) культурного своеобразия народов, населявших ее. Несмотря на то, что подчас желание народов сохранить свою культуру подавлялось самыми жестокими способами, тем не менее центральная власть не могла не считаться с той системой ценностей, которая складывалась веками на той или иной присоединенной (завоеванной) территории.

Национальная политика Российской империи была достаточно гибкой по отношению к национальным окраинам. По мнению

А.Б.Зубова, "главной целью империи... была не религиозная и культурная ассимиляция, а безопасность русского государства"¹. Именно этим объясняется сохранение языка и религии многих народов Поволжья, Северного Кавказа, а также традиций и культуры других народов. Во многих национальных окраинах Российской империи сохранялись и продолжали действовать не только особые местные суды, но и собственные местные судебные системы, а также органы местного самоуправления (в Прибалтике, Грузии, Бессарабии и др). Финляндия в составе Российской империи сохранила свое законодательство, систему управления, судоустройства, организацию армии. В Азербайджане, как и на других территориях, где исповедовался ислам, действовали нормы шариата². Состав депутатов I Государственной Думы включал представителей большинства национальностей, населявших Российскую империю, а сама Дума уделяла много внимания национальным вопросам и подготовила законопроект о национальном равноправии (который так и остался проектом из-за разгона Думы). Только дальнейшая политика П.А.Столыпина, направленная на русификацию империи, превратила Россию в "тюрьму народов". Февральская революция 1917 г. изменила эту ситуацию: земские учреждения, сохранявшие местные уклады, были введены на всей территории России, за исключением районов военных действий.

Это положение значительно изменилось с созданием СССР. Формально СССР являлся федерацией, построенной по национально-территориальному принципу. Однако конституционные положения о федеративном устройстве были чисто декоративными и служили фасадом централизованного, унитарного по сути дела, государства. Несмотря на то, что национально-государственное устройство было выражено в следующей четырехзвенной системе — союзные республики, автономные республики, автономные области и округа, на практике все эти образования не обладали ни реальным самоуправлением, ни бюджетной самостоятельностью, ни объемом определенных полномочий (которые даже не были закреплены в Конституции). Культурное своеобразие каждого национально-территориального образования всячески подчеркивалось, хотя культура понималась в узком смысле слова: создавались национальные театры, музеи, академии, издательства и т.п.

Отсутствие разграничения компетенции в Конституции (помимо других признаков) свидетельствует о фиктивном федерализме Советского Союза, поскольку сущность федерализма заключается именно в распределении власти между федерацией и субъектами

¹ Развитие русского права в первой половине XIX века М, 1994 С. 242—244

² Салмин А.М. Союз после Союза // Полис 1992. № 1—2, Зубов А.Б. Советский Союз из империи — в ничто⁷ // Там же.

федерации. Другими словами, власть распределяется по более мелким политическим структурам, в результате чего политические решения принимаются на уровне более близком к населению. Такой "мелкий" масштаб федеральных структур должен, по идее, представлять больше возможностей для демократического принятия решений, в том числе и законодотворческих.

В федерациях, построенных по территориальному принципу, развитие идет по пути единообразного правового регулирования, которое выражается в расширении компетенции центральных органов власти и ограничении законодотворчества субъектов федерации (т.е. принятии ими единых, унифицированных актов). В федерациях же, где эта форма государственного устройства призвана решать национальные проблемы (как в Канаде или Бельгии), развитие идет по пути децентрализации, что выражается в расширении полномочий субъектов федерации и невмешательства федеральной власти в "остаточную" компетенцию субъектов федерации.

Принимая во внимание все вышеизложенное, можно сделать вывод, что Россия находится лишь на начальной стадии развития федерализма. Конституция 1993 г. зафиксировала перераспределение власти по вертикали, предусмотрев предметы, относящиеся к совместному ведению федерации и субъектов федерации. Именно это существенное перераспределение власти и приостановило центробежные тенденции, которые были так сильны в начале 90-х годов. Вместе с тем Конституция не содержит механизма реализации этого принципа, так же как он не был конкретизирован законодательством. При отсутствии такого механизма, отсутствии федерального законодательства, которое бы регулировало вопросы, относящиеся к совместному ведению, субъекты федерации принимают свои законодательные акты, регулирующие вопросы депутатского статуса местных представительных органов, отношения в сфере науки, культуры, образования. В ряде уставов субъектов федерации предусмотрено, что пока не будут приняты федеральные законы, регулирование вопросов, отнесенных к совместному ведению ст. 72 Конституции, будет осуществляться местным законодательством. В планы законодательных работ субъектов федерации включаются законопроекты об охране здоровья, об инвалидах, о социальных гарантиях многодетным семьям, о библиотеках и библиотечном деле, об образовании, развитии театрального искусства, музейном деле, физической культуре и спорте.

Таким образом, представляется сомнительным укоренившееся убеждение, что законодательная инициатива должна исходить от центра. Многие федеральные законы не исполняются именно потому, что они не содержат механизмов реализации на уровне субъектов федерации. Не находя опоры на местах, они остаются мерт-

ворожденными, тогда как местное законотворчество, базирующееся на социокультурном комплексе, который сложился в данном регионе, может быть более эффективным.

Вместе с тем всегда существует опасность поощрения местного произвола, который может быть оправдан высказываниями типа "Этого хочет народ" или "Это следует из наших традиций". У правового плюрализма есть "естественные" ограничители: верховенство федеральной Конституции, приоритет норм международного права (что становится особенно значимым после вступления России в Совет Европы и грядущего признания Европейской конвенции по правам человека), соблюдение прав и свобод человека, прав этнических меньшинств, что отнесено не только к совместному ведению федерации и субъектов федерации, но и к компетенции центральных органов власти федерации.

Очевидно, что законодательство, как в центре, так и на местах, нуждается не только в официально-властной защите и санкции, но и поддержке со стороны господствующих в обществе социокультурных ценностей и норм, и без этой поддержки ни один закон реализован не будет.