

**И.Н. Сенякин. ФЕДЕРАЛИЗМ КАК ПРИНЦИП РОССИЙСКОГО  
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА. САРАТОВ: ИЗД.-ВО ГОУ ВПО  
“САРАТОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКАДЕМИЯ ПРАВА”,  
2007. 500 с.**

В конце 2007 г. Саратовская государственная академия права выпустила в серии “Творческое наследие ученых СГАП” представляющую несомненный интерес в теоретическом и практическом плане фундаментальную монографию проф. И.Н. Сенякина, посвященную федерализму как принципу российского законодательства. Книга очень обстоятельна и весьма обширна.

Монография проф. И.Н. Сенякина состоит из 6 разделов, некоторые из них к тому же подразделены на главы. *Раздел 1* “Законодательство РФ: состояние, проблемы и перспективы развития” можно рассматривать в качестве своеобразного развернутого предисловия, позволяющего читателям познакомиться с суждениями автора книги о состоянии постреформенного российского законодательства и тенденциях его развития, в том числе под влиянием норм и принципов международного права. Следует поддержать суждение И.Н. Сенякина о фактах значительного расширения за последние два десятилетия порочной практики злоупотребления гражданами и юридическими лицами своими правами и тем самым причинения (прямо или косвенно) вреда другим лицам (с. 32–36).

*Раздел 2* книги посвящен общетеоретическому анализу принципов российского законодательства. Этот раздел состоит из двух глав. В первой из них рассматриваются соотношение и взаимосвязь принципов права и принципов законодательства. Во второй главе анализируются разнообразные виды принципов собственно российского законодательства.

Интерес представляет обоснование автором единой природы принципов законодательства (с. 129). С одной стороны, они объективированы влиянием на них принципов права и в определенной мере повторяют их, а с другой – субъективированы волеизъявлением законодательного органа. Соответственно, если принципы права являются способом устранения пробелов путем применения аналогии права, то принципы законодательства призваны обеспечить качественное применение аналогии закона и тесно примыкающего к ней субсидиарного правоприменения. Конечный вывод проф. И.Н. Сенякина состоит в том, что принципы законодательства – это исходные технико-юридические начала построения как отдельно взятого нормативно-правового акта, так и системы российского законодательства в целом (с. 147).

В этой же главе второго раздела автор предлагает читателям примерный, но отнюдь не исчерпывающий, по его мнению, набор важных принципов законодательства. В их числе им названы принцип верховенства закона и принцип взаимодействия национального законодательства и международного права, с чем, разумеется,

следует согласиться. В отличие от них отнесение И.Н. Сенякиным к числу принципов законодательства научной обоснованности законодательства (с. 168–175), а тем более презумпции невиновности (с. 174–224) представляется, на мой взгляд, весьма дискуссионным. К сожалению, научная обоснованность законодательства в постреформенный период стала в России скорее благом пожеланием, чем реальностью, не говоря уже о возможности признания её принципом законодательства.

Что же касается презумпции невиновности, то здесь речь стоит вести, как представляется, лишь о возможности охарактеризовать ее в качестве межотраслевого принципа права (идеи), а не принципа законодательства. К сожалению, автор обходит молчанием в своем анализе этого принципа весьма сложный на практике и не урегулированный в законодательстве вопрос о соотношении презумпции невиновности и бремени доказывания вины (либо невиновности) лица, совершившего дискриминирующие, то есть нарушающие конституционный принцип равноправия граждан, действия либо бездействие. Особенно остро стоит эта проблема в сфере труда, где чаще всего нарушается конституционное право на труд по мотивам пола и возраста<sup>1</sup>.

*Раздел 3* монографии озаглавлен “Государственно-правовая природа принципа федерализма законодательства России”. Он призван дать возможность читателям оценить роль этого принципа с позиции как конституционного права, так и общей теории права. Следует согласиться с автором, что применительно к законодательству принцип федерализма проявляется двояко: в форме наделяния правом законодательной инициативы, с одной стороны, субъектов Федерации, а с другой – Совета Федерации (с. 228). Интересно, хотя и не бесспорно, суждение автора о том, что в “Российском государстве федерация асимметрична, но не в конституционном статусе субъектов Федерации, а в объеме полномочий, которые определены Конституцией РФ, заключенными на ее основе договорами и федеральными законами” (с. 228).

Рассматривая конституционные аспекты российского федерализма, автор не обходит, разумеется, молчанием проблему суверенитета субъектов Федерации, расширенно толкуя при этом ч. 2 ст. 5 Конституции РФ, именующей республики государствами. С позиции необходимости соблюдения “чистоты” понятия “федерация” И.Н. Сенякин критикует Конституцию РФ и Федеративный договор за то, что в них не предусмотрены право и условия выхода субъектов РФ из

<sup>1</sup> См.: Мерзлякова Т.Г. О нарушениях конституционных прав граждан по признакам пола и возраста в сфере труда. Екатеринбург, 2005.

Федерации. Автор пишет: “Выработка универсальных, юридически обоснованных условий выхода и механизма их практической реализации – важнейшая гарантия сохранения, гармоничного развития и укрепления Российской Федерации, залог ее прочности и единства” (с. 254).

Подобная трактовка политических и юридических характеристик понятия “федерация” вообще и применительно к Российской Федерации в особенности представляется явно идеализированной и исторически недостаточно точной. Условия создания, функционирования и распада любой федерации всегда конкретны и представляют собой результат реализации на практике соотношения и взаимодействия международно-правовых принципов государственной целостности и права народов (наций) на самоопределение.

Не случайно Основной закон Федеративной Республики Германии не предусматривает права земель на выход из федерации, а в комментариях немецких юристов к ст. 20–21, 37 и др. Конституции страны говорится о мерах по обеспечению единства федерации, в том числе путем принуждения к его сохранению, а также о явно победившей в стране тенденции к унитаризации<sup>2</sup>.

В этой связи не лишне вспомнить, пользуясь терминологией Г.В. Плеханова, и о таком факторе, вызвавшем, наряду с прочими, распад Советского Союза, как “роль личности в истории”.

Раздел 4 рецензируемой работы назван “Соотношение федеральных и региональных начал в российском законодательстве: поиск оптимальных путей”. По своему содержанию он тесно примыкает к разд. 3 и даже служит как бы его продолжением. В этом разделе рассматриваются два основных вопроса: является ли система правового регулирования в Российской Федерации только двухуровневой (федеральный и региональный уровни) либо она включает также практически третий – муниципальный уровень (с. 273). Автор стоит на последней позиции и активно ее отстаивает (с. 304–318).

Вторая, подробно рассматриваемая в разд. 4 монографии “вечная” проблема, – соотношение нормотворческой компетенции и сферы ведения Федерации и ее субъектов, которую автор излагает в историческом плане, начиная с заключения Федеративного договора. Анализируя несоответствия и противоречия между федеральным и региональным законодательством в ходе реализации положений ст. 71–72 и 76 Конституции РФ 1993 г., И.Н. Сенякин видит одну из причин этого явления в отсутствии четкого механизма, обеспечивающего их устранение. В качестве одного из возможных путей разрешения данной проблемы автор предлагает создание специальных согласительных комиссий, состоящих из представителей законодательных органов субъектов Российской Федерации и законодателей Федерации в целом (с. 284). Выступает автор также и за восстановление практики издания на федеральном уровне Основ законодательства по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов (с. 289–299).

В то же время И.Н. Сенякин справедливо отмечает, что известная свобода, предоставленная Конституци-

ей РФ субъектам Федерации в определении своих исключительных предметов ведения, не оправдала себя. Он предлагает изменить содержание ст. 73 Конституции РФ, включив в нее хотя бы минимальный перечень полномочий субъектов Федерации в обобщенном виде (с. 308). Такое предложение представляется, на мой взгляд, рациональным и заслуживающим поддержки.

Раздел 5 монографии озаглавлен “Специализация и унификация законодательства – основные формы проявления принципа федерализма российского законодательства на современном этапе”. В свою очередь, этот раздел распадается на две главы. Первая из них посвящена объективной необходимости и предпосылкам дифференциации законодательства Российской Федерации, т.е. процессу, который автор, следуя терминологии своей работы 1993 г., именует “специализацией”<sup>3</sup>. Здесь уделяется внимание региональной “специализации” законодательства, представляющей собой такой процесс урегулирования общественных отношений, который учитывает географические, природные, климатические условия данного региона, особенности развития его экономики, фактор научно-технического прогресса (с. 341–342). В то же время автор вполне основательно выступает против попыток ряда ученых трактовать расширение объема законодательства субъектов Федерации как якобы появление у них собственной правовой системы (с. 342–343).

Вторая глава разд. 5 книги носит название “Унификация российского законодательства: понятие, сущность и назначение”. Автор связывает необходимость унификации законодательства с потребностью создания Российского государства как единого федеративного образования, наличия между центром и регионами разнообразных связей в рамках единого геополитического пространства. В монографии указывается, что унификация имеет двуединую направленность. Она представляет собой не только выработку общих предписаний по тем или иным сходным проблемам социального развития, но и грамотную технико-формализованную обработку уже принятых унифицированных актов, т.е. систематизацию законодательства (с. 364).

Автор прав, отмечая, что унификация и гармонизация законодательства представляют собой, хотя и тесно взаимосвязанные, но не идентичные явления. Причем понятие “гармонизация” имеет более широкий смысл, чем “унификация”. Они соотносятся как общее и частное (с. 367).

В работе справедливо указывается, что унифицированным правовым актом, определяющим систематизацию российского законодательства, является общеправовой классификатор, утвержденный Указом Президента РФ 16 декабря 1993 г.

В разд. 6 монографии федерализм российского законодательства рассматривается автором как основа процесса правовой интеграции в рамках СНГ. Отмечая наметившуюся в последние годы опасную тенденцию, связанную с невыполнением соглашений и решений в рамках Содружества, автор обоснованно видит среди основных причин этого негативного явления тот факт, что большая часть документов в области экономической интеграции принимается без учета специфи-

<sup>2</sup> Grundgesetz. Kommentar / Hrs. M. Sachs. München, 1996. S. 631, 704–705, 938.

<sup>3</sup> Сенякин И.Н. Специализация и унификация российского законодательства. Саратов, 1993.

ки социально-политического положения государств СНГ. В странах Содружества до сих пор не сложились общие условия как хозяйственной, так и правовой интеграции (с.408–409).

Недостатком в сотрудничестве стран СНГ И.Н. Сенякин вполне справедливо считает малое взаимодействие правоохранительных органов в вопросах борьбы с преступностью, укрепления межнациональных отношений и согласованной нормотворческой деятельности государственных органов, а также наметившуюся тенденцию, связанную с невыполнением соглашений и решений в рамках Содружества. В этих условиях актуальна задача сближения и гармонизации законодательства стран СНГ и формирования устойчивой правовой системы Евразийского экономического сообщества (с. 422–423).

Выход новой фундаментальной книги, посвященной важной для России проблеме федерализма как принципа российского законодательства, – несомненно, событие не только для автора, но и для юридической науки в целом. Хочется надеяться, что глубокий анализ И.Н. Сенякиным хода развития постреформенного законодательства Российской Федерации и возможных путей его дальнейшего упорядочения будет учтен и использован не только коллегами – учеными и практиками, но и компетентными федеральными и региональными государственными органами страны.

**С.В. Поленина, зав. сектором общей теории и социологии права Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РСФСР**