

ВОПРОСЫ ПРЕОБРАЗОВАНИЯ СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ ФЕДЕРАЦИИ В РОССИИ

*Работа представлена кафедрой теории права и гражданско-правового образования права.
Научный руководитель – доктор юридических наук, профессор И. Л. Честнов*

В статье рассматриваются вопросы преобразования современной модели Федерации в России, подчеркивается, что реформа российского федерализма характеризуется смещением полномочий от субъектов к Федерации, совершенствуется централизация и децентрализация правового регулирования системы управления. Сегодня судьба российского федерализма остается неопределенной, происходит изменение подходов к регулированию федеративных отношений.

The reform of Russian federalism is characterized by the shift of subject powers to federation ones; centralization and decentralization of legal regulation of the administration system is being improved. Today the fortune of Russian federalism remains to be uncertain; the approaches to regulating federal relations are changing.

Проводимая в современной России централизация ставит страну в сложное промежуточное положение, которое требует рассмотрения.

Анализируя конституционные реформы властной вертикали, охватившие многие сферы общественных отношений в России, легитимность и целесообразность ряда направлений этих реформ, можно попытаться дать им оценку и сформулировать прогноз последствий осуществляемых преобразований.

Представляется важным, что угроза регионального сепаратизма, нарушение региональными органами законодатель-

ства активизировало федеральные органы на адекватные действия, направленные на укрепление вертикали власти.

В связи с этим процесс упорядочения федеративных отношений не мог не коснуться вопроса разграничения федеральной и региональной компетенции. Конституционно разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов проводится в ст. 71–73 Конституции, распределение полномочий между ними проведено законодательно.

Ранее принципы и порядок разграничения предметов ведения и полномочий регулировались Федеральным законом от 24

июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ». Отмена данного закона и введение отдельной главы в рамочном ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» не унифицировало, а скорее усложнило проблему разграничения¹.

Реформа российского федерализма в целом характеризуется смещением полномочий от субъектов к Федерации, что в определенной мере было необходимо выполнить в целях обеспечения единства правового пространства и равенства прав граждан. Однако существует группа совместных полномочий, например, в сфере природопользования, образования, культуры, которые лучше осуществлять не из Центра, а в регионах, что требует деконцентрации правового регулирования с учетом региональной специфики.

Действительно проблемной остается сфера совместной компетенции. В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные акты субъектов РФ. Но возникает проблема: насколько глубоко может заходить федеральный законодатель в рамках совместного ведения.

И здесь следует определить границы федерального участия в рамках совместных предметов ведения Федерации и ее субъектов².

Новая модель разграничения предметов ведения и полномочий в сфере совместной компетенции не соединяет федерального регулирования и детального регулирования субъектами РФ, а содержит конкретный перечень полномочий органов власти субъектов, которые они осуществляют самостоятельно и за свой счет. Тем самым сокращена сфера правовых возмож-

ностей субъектов РФ в рамках совместной компетенции, а в области собственных полномочий субъектов Федерация оставляет за собой возможность правового регулирования, которое нельзя теперь назвать, как ранее, рамочным³.

В ст. 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 г.⁴ определено 41 полномочие субъектов РФ по предметам совместного ведения, что свидетельствует не только о централизации федеративной системы, но и об ограничении деятельности регионов в сфере совместной компетенции.

В связи с этим мнение А. Н. Кокотова представляется справедливым: в подобных условиях сфера совместного ведения за рамками названного перечня (41 позиция), по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий (ст. 71), а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования.

Интересна точка зрения А. А. Кондрашева: значительная часть таких полномочий не относится к категории «осуществляемых самостоятельно», поскольку основы нормативного регулирования содержатся именно в федеральных актах, хотя трудно согласиться с положительной оценкой их законодательной фиксации⁵.

Таким образом, необходимо законодательно определить исчерпывающий перечень не региональных, а федеральных полномочий в совместной сфере.

Законодательно в № 184-ФЗ от 06.10.99 г. Об общих принципах определена возможность участия субъектов РФ в рассмотрении проектов ФЗ по предметам совместного ведения. Усложнены условия участия субъектов РФ в рассмотрении таких законопроектов, требуются выражения мнения как регионального парламента, так и высшего исполнительного органа субъекта, установлен явно недостаточный месячный срок для представления отзывов региональных органов, не формализованы условия создания согласительной комиссии. Тем самым механизм согласования ФЗ по предме-

там совместного ведения оказался не только несовершеннолетним, но и неработоспособным.

Таким образом, закрепление полномочий органов государственной власти субъектов в сфере совместного ведения означает тенденцию к сглаживанию различий между моделью кооперативного способа разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами, в котором присутствуют федеральная и совместная компетенция, и моделью дуализма, в которой устанавливаются две сферы – Федерации и ее субъектов.

Не определена и судьба исключительных полномочий субъектов РФ. В российской конституционной модели так называемая остаточная компетенция распределяется на основе способа децентрализации, по принципу: все, что не закреплено за Федерацией и совместными полномочиями, остается субъектам РФ (ст. 73).

Часть 1 ст. 76 Конституции РФ исключает существование (по крайней мере, применение) законов субъектов РФ, затрагивающих предметы федерального ведения, в то время как ч. 5 ст. 76 Конституции допускает действие законов субъектов Федерации, регулирующих вопросы федеральной компетенции, если они не противоречат федеральным законам.

Анализ конституционных положений позволяет выявить и другие противоречия. Часть 4 ст. 76 Конституции РФ предоставляет право субъектам РФ осуществлять собственное правовое регулирование вне пределов федерального и совместного ведения. Причем ч. 6 ст. 76 провозглашает приоритетность нормативно-правовых актов субъектов РФ, изданных ими по предметам собственного ведения, перед федеральными законами в случае их противоречия.

Надо обратить внимание на два момента: во-первых, положение ч. 6 ст. 76 идет вразрез с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, провозгласившей верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории. Следовательно, необходимо либо исключить ч. 6 ст. 76 Конституции РФ,

либо же уточнить положение ст. 4 Конституции РФ о верховенстве федеральных законов только по предметам федерального и совместного ведения. Во-вторых, в силу ч. 6 ст. 76 Конституции РФ в случае коллизии федерального и регионального правового акта, принятого по предметам собственного ведения субъекта РФ, действует последний, и такая коллизия должна разрешаться на основе регионального акта.

В сегодняшней действительности исключительных полномочий субъектов РФ не существует. Закрепление собственных полномочий по остаточному принципу делает их юридически неопределенными. И потому нормы ч. 6 ст. 76 Конституции РФ не реализуются⁶.

Установление сферы ведения субъектов определяется федеральным законодателем по своему усмотрению. Например, вопросы архитектурной деятельности и градостроительства не включены в вопросы федеральной и совместной компетенции (ст. 71–72), однако федеральный законодатель в Градостроительном кодексе РФ определяет субъектам РФ лишь часть полномочий в этой сфере. Возникает вопрос: на каком основании? Ведь Конституция РФ предписывает, что все находящееся за сферой ст. 71–72, остается субъектам РФ.

Заслуживает внимания пример, который приводит В. П. Миронов⁷: ФЗ от 27 мая 2003 г.⁸ подразделяет государственную гражданскую службу на федеральную, которая находится в ведении РФ, и аналогичную службу ее субъекта, правовое регулирование которой относится к совместной компетенции. Тем самым законодательно государственная гражданская служба субъектов РФ отнесена к предметам совместного ведения, перечень которых в ст. 72 Конституции РФ является закрытым. Хотя по прежнему закону 1995 г. «Об основах государственной службы» аналогичные вопросы закреплялись в собственном ведении субъектов РФ.

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что не только остаточная

компетенция субъектов РФ остается неопределенной, но и полномочия субъектов РФ в сфере совместной компетенции не являются исключительными и могут в одностороннем порядке произвольно меняться федеральным законодателем, который концентрирует полномочия о совместной компетенции у Федерации. А неконституционное изъятие у регионов конституционного полномочия самостоятельно формировать свои органы государственной власти препятствует становлению подлинного российского федерализма.

Важно отметить, что в современной России произошло изменение подходов к договорному регулированию федеративных отношений. После приостановления практики заключения таких договоров в новом законе возрождается договорная практика, но с рядом условий. Согласно ст. 26.7 ФЗ от 06.10.99 г.⁹ заключение договоров допускается только в том случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными особенностями субъекта РФ и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем установлено ФЗ, разграничение полномочий. Следовательно, договоры должны стать вспомогательным механизмом, призванным уточнить отдельные вопросы разграничения компетенции с учетом региональной специфики.

Введена процедура согласования (одобрения) договоров с законодательными органами: в ч. 4 ст. 26.7 данного закона предусмотрено первоначальное одобрение проекта договора региональным парламентом в форме постановления, решение которого затем сообщается главой региона Президенту РФ. После этого договор подписывается Президентом РФ и главой региона и в течение 10 дней после подписания подлежит направлению в Государственную думу для утверждения его федеральным законом (ч. 7–8 ст. 26.7), только после этого он вступает в юридическую силу.

Важно обратить внимание на два новых условия, которые характеризуют юридическую силу и момент вступления догово-

ра о разграничении полномочий: во-первых, в законе закреплено положение (ст. 26.7), что рассматриваемые договоры имеют силу федерального закона; во-вторых, в той же статье указано, что договор вступает в силу со дня вступления в силу федерального закона об его утверждении.

Видится, что подобное положение данного ФЗ должно быть изменено законодателем. Ясно, что договор – акт подзаконный, утверждается ФЗ, это не дает оснований приравнять его к федеральному закону, который принимается в особой законодательной процедуре. И если согласиться с равенством их юридической силы, то сегодня договорный процесс придется рассматривать в качестве стадии законодательной процедуры, что само по себе абсурдно, учитывая, что в такой процедуре стороны договора – глава государства и глава исполнительной власти региона. Такое положение противоречит ст. 10, 11 Конституции РФ, устанавливающим принцип разделения властей, и ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, провозглашающей верховенство Конституции РФ и федеральных законов¹⁰. И еще одно направление федеративных реформ, которое нельзя обойти, – это отказ от прямых выборов глав регионов.

Ранее, до декабря 2004 г., руководитель региона избирался гражданами России, проживающими на территории соответствующего субъекта РФ, на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Президент РФ инициировал иной порядок формирования главы субъекта РФ. В соответствии со ст. 18 ФЗ от 06.10.1999 г. (в ред. ФЗ от 11 декабря 2004 г.)¹¹ гражданин РФ наделяется полномочиями руководителя субъекта РФ по представлению Президента России законодательным органом субъекта.

В законе предусмотрено проведение консультаций перед представлением кандидатуры главы региона, которую парламент субъекта рассматривает в течение 14 дней (ст. 18). В случае отклонения представлен-

ной кандидатуры Президент РФ в течение 7 дней вносит повторно кандидатуру губернатора, и при двукратном отклонении закон наделяет правом Президента РФ назначить временно исполняющего руководителя региона и предусматривает проведение консультаций с парламентом субъекта РФ по кандидатуре, которые могут завершиться компромиссом или же роспуском регионального парламента Президентом РФ (ст. 9 закона).

Порядок представления Президенту РФ кандидатур глав субъектов РФ урегулирован Указом Президента РФ¹², согласно которому не менее чем две кандидатуры представляются полпредами Президента РФ в соответствующем федеральном округе руководителю администрации Президента РФ, который рассматривает и представляет данные кандидатуры главе государства. Определение кандидатур главы региона полпредом, безусловно, повышает статус полпреда Президента РФ в федеральном округе и свидетельствует об усилении президентской власти.

Однако подобный подход не вполне логичен и не отвечает интересам регионов, которые должны изначально определять и представлять кандидатуры главе государства. Следует наделить этим правом парламенты субъектов РФ по ряду причин.

Первая причина: это позволило бы учесть региональные интересы и выразить предпочтения избирателей через своих депутатов, что в большей мере бы отвечало принципам демократии.

Вторая: снизится возможность конфликтных ситуаций в определении кандидатур главы региона между Президентом РФ и региональными законодателями и существенно ускорит процедуры принятия кадровых решений. Из этого следует, что изначально определение кандидатуры главы региона парламентом субъекта РФ позитивно может отразиться и на последующих взаимоотношениях главы региона с законодателями, от эффективности и согласованности совместной работы которых

зависит благополучие населения и развитие соответствующего субъекта РФ.

Третья причина заключается в том, что такой подход сократит вероятность принятия излишних радикальных решений, связанных с роспуском парламента субъекта РФ, который вряд ли откажет в согласовании предложенной им же кандидатуры первого лица региона.

Этот порядок наделения полномочиями главы субъекта Федерации трудно обнаружить в современных федерациях мира. Есть похожие способы, например, в землях ФРГ, где кандидатуры представляются не главой государства, а победившей на выборах партией. Назначение главы региона осуществляется главой государства в Индии и Пакистане, но в несколько ином порядке. Классическим примером остаются те федерации, где глава субъекта Федерации избирается населением региона (Аргентина, Бразилия, Мексика, США и др.). Именно такой способ выглядит наиболее приемлемым и демократичным¹³.

Поэтому представляется, что новый подход вряд ли будет соответствовать Конституции РФ (ст. 3, 10, 11, 32, 55, 56, 77 и др.) и принципам демократии. Рассмотрим российскую судебную практику, чтобы убедиться в неконституционности такого порядка избрания губернаторов. В Постановлении от 18 января 1996 г. по «алтайскому делу» Конституционный суд РФ признал, что законодательное собрание региона не может быть превращено в избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей и потому такой порядок избрания главы субъекта РФ не может считаться легитимным¹⁴.

Потому Конституционному суду придется либо подтверждать неконституционность предложенного Президентом РФ порядка избрания глав субъектов РФ, что выполнить непросто, либо изменять свои правовые позиции, что в определенной мере подорвет его авторитет.

Представляется, что правовые позиции суда должны базироваться на смысле и духе

Конституции, а не на законодательстве, которое подконституционно и динамично. Изменение правовых позиций суда будет свидетельствовать об отсутствии согласованных и устойчивых конституционно-правовых обоснований его решений, изменение которых будет оправданно лишь при условии пересмотра или внесения поправок к Конституции РФ.

Надо понимать, что механизм исполнительной власти в России должен работать системно, стройно и гармонично. Координацию и согласование функционирования силовых структур, расположенных на территории субъекта РФ, вполне эффективно могут осуществлять главы регионов, создавая совещательные органы (Советы безопасности, Комиссии по противодействию преступности и др.) для реализации таких функций. Потому и предложение кандидатур региональных лидеров законодателям субъектов РФ Президентом РФ как Верховным главнокомандующим и Председателем Совета безопасности РФ выглядит в таком механизме логичным и обоснованным. Однако целесообразность не может подменить конституционность, потому важно определить приоритеты.

Таким образом, отмеченные направления федеративных реформ свидетельствуют о расширении президентской вла-

сти и завершении выстраивания в России властной вертикали, концентрирующей полномочия у Федерации. И это в определенной мере противоречит принципам демократии и основам конституционного строя России и, следовательно, нарушает права человека.

Изменения федерального законодательства в очередной раз повлекут необходимость изменения учредительных актов регионов, что негативно скажется на структуре и стабильности регионального законодательства.

И здесь выходом из ситуации будет постепенное перемещение властных полномочий от Федерации к субъектам путем установления закрытого перечня федеральных полномочий в совместной рамке и конкретизации полномочий субъектов РФ в собственной сфере. Что касается договорного регулирования, то предстоит уточнить юридическую силу договоров и, возможно, упростить процедуру их заключения.

В заключение стоит сказать о том, что нельзя забывать, что именно Конституционный суд РФ призван адекватно интерпретировать положения Конституции РФ в целях защиты и сохранения федеративной модели в России, что в настоящее время судьба российского федерализма остается неопределенной.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Безруков А. В. Конституция Российской Федерации и институт совместной компетенции // Федерализм. 2003. № 4. С. 62–67.

² Саликов М. С. О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // Российское право: образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 24.

³ Кокотов А. Н. Новая модель разграничения полномочий // Российский юридический журнал. 2004. № 1. С. 15.

⁴ № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ № 14. Ст. 245.

⁵ Кондрашев А. А. Разграничение полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: современные проблемы и практика законодательного регулирования // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 1. С. 35.

⁶ Сергеев А. А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 37–40.

⁷ Миронов В. П. Разграничение полномочий в сфере государственной службы между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ // Российский юридический журнал. 2005. № 1. С. 17–20.

⁸ № 58-ФЗ «О системе государственной службы РФ» // СЗ РФ № 6. Ст. 112.

⁹ № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ № 14. Ст. 245.

¹⁰ *Безруков А. В.* Договорный характер федеративных отношений в России: правовая природа и перспективы // Российский юридический журнал. 2004. № 2. С. 37.

¹¹ № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // СЗ РФ № 14. Ст. 245.

¹² Указ Президента РФ от 27 декабря 2004 г. «О порядке рассмотрения кандидатур на должность высшего должностного лица субъекта РФ» // Российская газета. 2004. 29 декабря.

¹³ Федерация в зарубежных странах. М., 1998.

¹⁴ СЗ РФ. 1996. № 4. Ст. 409.