Н. Ю. Кузнецов

СООТНОШЕНИЕ ФЕДЕРАЛЬНОЙ И РЕГИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИИ

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

В статье раскрывается весьма актуальная сегодня проблема разграничения компетенции между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти субъектов Федерации. Актуальность статьи состоит в том, что разграничение компетенции органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъектов РФ до сих пор не имеет однозначного практического решения.

Ключевые слова: разграничение власти, государственная власть Федерации, государственная власть субъектов Федерации.

The article discloses a very topical issue of power distribution between public authorities of the Federation and those of the subjects of the Federation. The relevance of the article consists in the fact that this distribution has not acquired any unequivocal practical solution yet.

Key words: distribution of power, state power of the Federation, state power of the subjects of the Federation.

Усиление роли исполнительной власти допустимо в целях более успешного и безболезненного проведения реформ, однако следует согласиться с мнением А. Н. Медушевского о том, что «решающим критерием оценки режима является его отношение к праву – проведение модернизации в правовых или внеправовых формах, с сохранением конституционной легитимности власти или с ее постоянными разрывами (как было в России до настоящего времени)» [4, с. 239].

Эти разрывы во многом порождены культурным расколом, произошедшим еще в эпоху реформ Петра I. С позиций современной социальной антропологии перед нами явление, названное известным ученым П. Штомпкой «травмой социальных изменений».

Сами по себе изменения основываются на структурной эволюции системы, которая приобретает новые черты:

- выявляются новые структуры взаимодействия людей (новые контакты и отношения);
- формируются новые структуры интересов;
- образуются новые нормативные структуры в силу признания людьми иных ценностей;
- формируются новые структуры идей (новые идеологии) [11, с. 456].

Однако пласт традиционализма постоянно довлеет над обществом, и в ситуации культурного разрыва с прошлым начинает срабатывать защитная реакция социального организма. В российских условиях это – подъем консервативных настроений в массах и правящем слое и апеллирование к привычным ценностям, не предполагающим какую бы то ни было значимость правовых – и в частности, конституционных – идей. С точки зрения необходимости модернизации общественно-

политической системы можно вести речь о конституционности в широком смысле как базовой характеристике современного демократического государства. Сама конституционность «есть система реально действующего права, обеспечивающая наличие правовой конституции, ее верховенство и прямое действие на всей территории государства, а также ее обеспечение и охрану (защиту)» [1, с. 58] Отсюда можно вывести несколько основополагающих признаков конституционной законности:

• верховенство Конституции в правовой системе государства;

• прямое действие Конституции;

• действие Конституции на всей территории страны;

• осуществление, реализация Конституции, ее положений в действиях органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц, граждан и их объединений и их должностных лиц;

• обеспечение действия Конституции;

• защита действия Конституции;

• организация системы обеспечения и защиты действия Конституции [1, с. 61–70].

В свою очередь, конституционное законодательство, исходящее из основных положений Конституции, характеризуется следующими чертами:

• создаются условия для нового общественного и государственного строя;

• создаются условия для формирования новой системы экономических отношений в обществе;

• закрепляются новые принципы организации и функционирования государственной и общественно-политической жизни;

• большое внимание уделяется основным правам и свободам граждан;

• открыто и развернуто фиксируются основания ограничений прав и свобод личности (ст. 55 Конституции);

• конституционное законодательство обладает прямым действием;

• признание приоритета международного права перед внутригосударственным (национальным) правом (ч. 4. ст. 15 Конституции) [3, с. 810–817].

Приоритет конституционных правоположений должен означать определенную эволюцию функций современного российского государства. По мнению Л. И. Морозовой, «это выражается, в частности, в том, что Российское государство начинает постепенно осваивать новую для него роль “слуги общества”, а в содержании его функций возрастает удельный вес общесоциальных, общедемократических, гуманистических начал» [8, с. 167]. Одно из важнейших направлений деятельности государства заключается в обеспечении реального использования механизма народовластия. Политическая функция государства в такой трактовке предполагает:

• реализацию волеизъявления народа в форме законодательства (правотворчества) и в иных государственных решениях;

• обеспечение государственного суверенитета, определение правового положения конкретных территорий и управление ими;

• создание условий для самоорганизации и самоуправления народа, формирования демократического гражданского общества, где народу принадлежат основные прерогативы в управлении общественными делами;

• официальное представительство общества;

• защиту конституционного строя, реализуемую как специальными органами (Конституционным судом), так и непосредственно народом путем осуществления права на сопротивление любой попытке насильственного изменения или устранения существующего конституционного строя [7, с. 46].

При этом нужно учитывать тот существенный факт, что в России фактически отсутствует культура политического дискурса и крайне слаба этическая составляющая ментальности правящего слоя. А. Н. Медушевский отмечает в связи с этим появление в стране «параллельной конституции», означающей практическое изменение «юридической конституции» без внесения в последнюю поправок. Этот «параллелизм» выражается в том, что:

I. Осуществлено вертикальное разделение властей:

• переход от договорного федерализма к централизованному;

• создание нового административно-территориального деления;

• изменение статуса субъектов Федерации и их возможностей влиять на трактовку федерализма в целом.

II. Горизонтальное разделение властей:

• изменение порядка формирования верхней палаты парламента;

• введение не предусмотренного Конституцией Государственного Совета;

• реформирование судебной власти и прокуратуры;

• расширение полномочий Президента по укреплению вертикали власти.

III. Отношения между обществом и государством:

• пересмотр статуса общественных организаций и политических партий;

• изменение избирательной системы [5, с. 285].

Все эти изменения в политической и правовой системах российского общества не могли бы происходить без поддержки большинства населения страны. Мы уже обращали внимание на преобладание в ментальности россиян патриархально-консервативного элемента. Он значительно усиливается и полиэтничностью населения, ориентирующегося на различные культурно-исторические ценности. По верному суждению современных исследователей, «внедрение новых ценностей, связанных, прежде всего, с формирующимися рыночными отношениями, поставило в условия дискомфорта их носителей – представителей разных национальностей и одновременно представителей всей многонациональной социальной общности, сложившейся в Российской Федерации. Ценности, закрепленные традициями совместного проживания, культивируемыми в обществе в условиях определенной политической культуры, во многом определяющей политическое поведение. Трансформация общества и политической системы невозможна без преобразований политической культуры, что, в свою очередь, невозможно без формирования, на основе согласия, обновленной системы ценностей» [9, с. 205]. В целом политическая культура россиян характеризуется такими чертами, как:

• этатизм, признание безусловного приоритета государства в регулировании общественных процессов;

• неразвитость гражданского общества;

• преобладание групповой справедливости над принципами индивидуальной свободы и нравственный характер требований к государству;

• персонализация государственной власти, поиск харизматических лидеров;

• недооценка и недоверие к правовым способам регулирования общественных отношений;

• отсутствие опыта использования демократических институтов;

• большое количество разнообразных политических субкультур и их противоречивость;

• недостаточный уровень согласия в обществе о его основных политических ценностях, фрагментарность политической культуры [2, с. 263].

Подобное состояние отечественной политической культуры самым непосред-

ственным образом связано с плачевным положением федеративного устройства страны. Как мы уже отмечали выше, становление и развитие любой полноценной федерации осуществляется «снизу», причем этот процесс опирается на соответствующие исторические традиции. В России никаких реальных федералистских традиций не было, и поэтому в стране реально господствует «номинальный федерализм», опирающийся на соотношение сил между центром и отдельными регионами, получившими еще в начале 1990-х гг. особый статус.

Если исследовать Российскую Федерацию с позиций социальной антропологии, то перед нами, конечно, конституционная федерация, а не договорная. Последняя предполагает развитую правовую систему субъекта федерации и четкое разграничение полномочий, чего в реальной жизни не наблюдается. Кроме того, российский федерализм предусматривает (на уровне Конституции РФ) несколько форм федерализации. Помимо административно-территориальных субъектов (края, области, города федерального значения) существуют республики в составе России, автономные области и автономные округа. Все эти субъекты Федерации обладают различным правовым статусом. С позиций реального федерализма «именно в региональной правовой системе, прежде всего, находят отражение интересы жителей данного региона и преследуются цели защиты их прав, обеспечения безопасности и способствования более полному учету их национально-духовных потребностей. Как совокупность юридических средств, региональная правовая система выражает порядок организации конкретных общественных отношений в данном конкретном регионе, что позволяет более дифференцировано и гибко их урегулировать, полностью реализуя потенциал региона, все внутренние резервы и возможности» [6, с. 26]. Основными чертами региональной правовой системы выступают:

• совокупность правовых ценностей, связанных с определенным типом правопонимания, в котором отражены культурно-исторические и национальные особенности того или иного региона;

• правотворчество как законодательно урегулированный процесс связанных между собой этапов и действий по созданию нормативно-правовых актов, их изменению либо отмене;

• иерархически организованный правовой массив, состоящий из действующих нормативных актов региона;

• региональный процесс правоприменения и действия правовых норм на территории данного региона [6, с. 26].

В связи с вышеизложенным следует сразу же отметить факт разноуровневого развития региональных правовых систем. Кроме того, регион (субъект Федерации) должен в целом восприниматься населением как территориальная общность. Под этим явлением понимаются «те общности, члены которых связаны узами общих отношений к территории, на которой они проживают, и узами отношений, вытекающих из факта проживания на общей территории» [12, с. 160]. С позиций социальной антропологии любой регион (субъект Федерации) должен обладать совокупностью таких характеристик, которые позволяют ему существовать в качестве такового. К таким характеристикам относятся:

• способность к относительно автономному существованию в социально-экономическом, культурном и политическом отношениях;

• единство культурных норм и традиций, передающихся из поколения в поколение и позволяющего каждому идентифицировать себя с региональной общностью;

• наличие регионального рынка товаров, услуг и капитала;

• население региона должно обладать достаточным уровнем политической культуры и активности в целях внешнего выражения интересов субъекта Федерации [10, с. 45–46].

В целях рационального распределения ресурсов и оптимизации управления регионами (субъектами Федерации) необходима четкая регламентация правомочий как Федерации, так и ее структурных элементов. Действующая Конституция РФ следующим образом осуществляет распределения полномочий.

I. В исключительном ведении Федерации находятся (ст. 71 Конституции):

• принятие и изменение Конституции России и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

• федеративное устройство и территория РФ;

• регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина, решение вопросов гражданства и защита прав национальных меньшинств;

• установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также формирование федеральных органов государственной власти;

• управление федеральной государственной собственностью;

• установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития РФ;

• установление правовых основ единого рынка, регулирование вопросов финансовой, валютной, таможенной деятельности, денежная эмиссия и руководство федеральными экономическими службами и банками;

• разработка, принятие и исполнение федерального бюджета, установление и сбор федеральных налогов;

• руководство федеральными энергетическими системами, транспортом и связью;

• вопросы внешней политики Федерации;

• внешнеэкономические отношения России;

• вопросы обороны и безопасности;

• определение статуса и защита государственной границы;

• судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование, гражданское, гражданско-процессуальное, арбитражно-процессуальное законодательство, а также правовое регулирование интеллектуальной собственности;

• федеральное коллизионное право;

• метеорология и стандартизация;

• государственные награды и почетные звания РФ;

• федеральная государственная служба.

II. Совместное ведение Федерации и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ):

• обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ Конституции России и федеральным законам;

• защита прав и свобод человека и гражданина, права национальных меньшинств;

• обеспечение законности и правопорядка;

• вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами;

• разграничение государственной собственности;

• природопользование и обеспечение экономической безопасности;

• координация вопросов здравоохранения, социальная защита населения;

• борьба со стихийными бедствиями;

• установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ;

• административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное законодательство;

• кадры судебных и правоохранительных органов, адвокатура, нотариат;

• защита среды обитания малочисленных этнических общностей;

• установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

• координация международных и внешнеэкономических связей субъектов РФ.

Таким образом, подавляющая часть функций по регулированию общественных отношений полностью или частично принадлежит федеральным органам государственной власти. На долю субъекта Федерации (региона) остается то немногое, что не указано в федеральной Конституции и общегосударственном законодательстве. Учесть необходимо и тот факт, что субъекты РФ сильно отличаются друг от друга экономически и по численности населения. Только 10–12 регионов (субъектов) являются самодостаточными и не получают дотаций и субвенций из центра.

Кроме того, в силу исторических и ментальных различий далеко не все субъекты РФ сформировали развитые системы регионального законодательства. В основном оно создано в республиках в составе РФ, отличающихся развитым региональным самосознанием и этническими особенностями. В принципе, региональная правовая система, как основа определенной самостоятельности субъекта РФ, характеризуется следующими чертами:

• учет национальных и бытовых особенностей региона;

• учет географических и природных особенностей соответствующей территории;

• самостоятельность и динамизм развития (постоянный поиск оптимальных форм правового регулирования общественных отношений, сложившихся под влиянием национально-специфических и региональных условий жизнедеятельности людей);

• совместная законодательная компетенция регионов (субъектов) и Федерации;

• свободное законодательствование, расширение и углубление правового регулирования в сфере исключительной компетенции субъектов РФ;

• принятие субъектами необходимых нормативных актов в случае отсутствия федерального законодательства;

• система законодательства субъекта РФ является важнейшим инструментом обеспечения интересов личности;

• наличие противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ [6, с. 36–49].

В целом «вне зависимости от того, как будет развиваться региональная правовая система в дальнейшем, ее, несомненно, положительный эффект – в обогащении практики переустройства управления и самоорганизации общества, регулирования властных отношений и разрешения некоторой части политических кризисов и конфликтов. Региональная правовая система способна позитивно влиять на общественные процессы в регионе, а, в конечном счете – и на политические, стратегические и национальные интересы России как нового федеративного государства» [6, с. 33].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России (1991–2001): Очерки теории и практики. М.: Городец, 2001.

2. *Ирхин Ю. В.* Социология культуры. М.: Экзамен, 2006.

3. *Марченко М. Н.* Курс сравнительного правоведения. М.: Городец, 2002.

4. *Медушевский А. Н.* Сравнительное конституционное право и политические институты: Курс лекций. М.: ГУ–ВШЭ, 2002.

5. *Медушевский А. Н.* Теория конституционных циклов. М.: ГУ–ВШЭ, 2005.

6. *Метшин И. Р.* Правовая система республики в составе Российской Федерации. М.: Норма, 2002.

7. *Морозова Л. А.* Проблемы современной российской государственности. М.: Юридическая литература, 1998.

8. *Морозова Л. И.* Теория государства и права. М.: Эксмо, 2007.

9. *Полякова Т. М.* Менталитет полиэтнического общества (Опыт России). М.: РАН, 1998.

10. *Сергевнин С. Л.* Субъект федерации: статус и законодательная деятельность. СПб.: Изд-во Юридического института, 1999.

11. *Штомпка П.* Социология. М.: Логос, 2005.

12. *Щепаньский Я.* Элементарные понятия социологии. М.: Прогресс, 1969.