

В. В. Авершин

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПРЕДМЕТОВ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Статья посвящена проблематике разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Анализируется практика принятия федеральных законов, направленных на перераспределение полномочий и регулярного внесения в них изменений, что свидетельствует о выборе недостаточно эффективных моделей правового регулирования на базовом — федеральном законодательном уровне. Это отрицательно влияет на эффективность как нормотворческой, так и правоприменительной деятельности системы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Предлагается кодифицировать общероссийский правовой материал, посредством которого осуществляется регулирование общественных отношений, относящихся к совместному ведению РФ и ее субъектов, (например, в форме Основ законодательства).

V. Avershin

IMPROVEMENT OF THE SYSTEM OF POWER DISTRIBUTION IN THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS AND PROSPECTS

The article is devoted to the problem of distribution of powers between public authorities of the Russian Federation and its constituents.

The practice of federal laws' adoption aimed at power redistribution and regular alteration of these laws is thoroughly analysed in the article.

This testifies against the choice of ineffective models of legal regulation at the basic legislative level — federal one and has unfavourable influence on the activity efficiency of state authority of the constituents of the Russian Federation.

The author suggests to codify all-Russian statutory acts regulating social relations that refer to joint administration of the Russian Federation and its constituents (for example, in the form of legislation fundamentals).

Согласно Конституции РФ, федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации (ч. 3 ст. 5).

Комплексность и многоаспектность проблематики реализации конституционных принципов российского федерализма наиболее отчетливо проявилась в разграничении предметов ведения и полномочий.

В большинстве федераций мира разграничение предметов ведения связано с различными комбинациями четырех компонентов: исключительные полномочия Федерации, исключительные полномочия ее субъектов, совместная компетенция, остаточные полномочия, не охваченные по тем или иным причинам ни одним из вышеуказанных компонентов¹. Содержание объемов полномочий может быть разным. Так, в Германии исключительные полномочия Федерации изложены в 12 пунктах, а в Индии – в 97².

В Российской Федерации установлены следующие сферы предметов ведения, а именно, исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 71–72 Конституции РФ). Вне пределов ведения РФ и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов, последние обладают всей полнотой государственной власти (ст. 73). Таким образом, предметы исключительного ведения субъектов Федерации определяются по «остаточному принципу», с учетом полномочий, предоставленных органам местного самоуправления по решению вопросов местного значения (ст. 73, 130 Конституции РФ).

Вместе с тем концепция предметов совместного ведения, как показывает прак-

тика, оказалась далеко не идеальной для современной российской государственности. Своего рода комбинированный характер присущ большинству пунктов статей, касающихся разграничения предметов ведения. Это выражается как в слиянии ряда различных по содержанию полномочий (например, п. «и» ст. 71), так и в юридической неточности имеющихся формулировок (например, п. «а» ч. 1 ст. 72)³. Встречаются также и совпадающие предметы ведения (например, п. «в» ст. 71 и п. «б» ст. 72).

Решение данного вопроса возможно лишь в результате конструктивного сотрудничества центра и регионов, при комплексном учете факторов экономического, юридического характера и пр.

При этом определение круга законодательно установленных предметов ведения и полномочий субъектов РФ, а также принципов и способов проводимого разграничения является ключевым моментом всего внутрифедеративного взаимодействия.

В перспективе возможна, по нашему мнению, ликвидация сферы совместного ведения РФ и ее субъектов, так как она является источником перманентной напряженности и конфликтности во внутрифедеративных отношениях. В целях преодоления негативных моментов, обусловленных недостаточной эффективностью системы разграничения предметов ведения, в законодательстве следует предельно четко определить сферы исключительной компетенции РФ и исключительной компетенции субъектов Федерации. Это позволит устранить существующую неясность в понимании реального положения субъектов Федерации, их взаимоотношений с федеральным центром и между собой, что должно повысить эффективность реализации предоставленных полномочий.

Представляется, однако, что в настоящее время указанное направление не должно выходить за рамки научной дискуссии, поскольку практические изменения действующих конституционных положений в отечественной федерации, отличающейся

хрупкой политической стабильностью, нецелесообразны. В России сегодня уже проводятся федеративная, судебная, административная, муниципальная и другие реформы, мероприятия которых не отличаются системной взаимосвязью и выбором оптимальных путей достижения намеченных целей, поэтому практические опыты с основополагающими конституционными нормами чреваты непредсказуемыми последствиями.

Как неоднократно подчеркивал в своих выступлениях Президент Российской Федерации В. В. Путин, вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и местным уровнями власти является одним из центральных вопросов федеративных отношений. Определение оптимального соотношения объемов федерального и регионального законодательства позволит обеспечить стабильность и предсказуемость в федеративных отношениях. В своем послании Федеральному Собранию РФ 10 мая 2006 года Президент Российской Федерации отметил, что процесс передачи от федерального центра субъектам Российской Федерации полномочий и соответствующих финансовых источников их осуществления необходимо продолжать⁴.

Вместе с тем, несмотря на определенный прогресс и наметившиеся позитивные тенденции в рассматриваемой области, отношения между федеральным центром и субъектами Федерации нельзя признать лишены противоречий и не содержащими источники латентной конфликтности.

Законодательная основа современной системы разграничения полномочий заложена Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ⁵, закрепившим в п. 2 ст. 26.3. полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, установленным Конституцией Российской Федерации, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за ис-

ключением субвенций из федерального бюджета) и полномочия по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 7 ст. 26.3.).

Перманентное изменение федеральных нормативных правовых актов, регулирующих рассматриваемую сферу отношений оказывает обратное ожидаемому воздействие на эффективность функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в конце 2006 года был принят очередной Федеральный закон⁶, предусматривающий, в рамках разграничения полномочий, внесение изменений в значительный массив законодательных актов, с различными сроками вступления в силу отдельных положений. Указанный акт затронул, в том числе, и такие основополагающие акты, как Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁷, Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»⁸, которые ранее неоднократно претерпевали изменения⁹, а проблемы их реализации продолжают оставаться в центре различных дискуссий.

Подобная практика принятия в конце календарного года федеральных законов, направленных на перераспределение полномочий, а затем в течение года регулярное внесение в такие законы изменений, свидетельствует о выборе недостаточно эффективных моделей правового регулирования на базовом — федеральном законодательном уровне, что отрицательно влияет на эффективность как нормотвор-

ческой, так и правоприменительной деятельности системы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В этой связи целесообразно, на наш взгляд, предпринять ряд законодательных мер, направленных на повышение практической значимости отзыва, получаемого в результате согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с законодательными (представительными) и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В частности, внести изменения в ст. 26.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», исключив положение, предписывающее не учитывать отзывы, поступившие от таких органов, если мнения законодательного (представительного) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации разделились.

Конституция РФ предусматривает также определенные возможности для договорного регулирования внутрифедеративных отношений: заключение федеративного договора (ч. 3 ст. 11); договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 11); договора между органами государственной власти субъектов РФ (п. «в» ч. 2 ст. 125) и как разновидность последнего договора об отношениях органов государственной власти края или области и входящего в их состав автономного округа (ч. 4 ст. 66).

Между тем очевидно, что практика принятия договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, вне общефедеративного

контроля, приводит к установлению ничем не обусловленных преимуществ одних субъектов Федерации перед другими, а значит, в конечном счете страдают граждане, проживающие в тех или иных регионах страны¹⁰.

Несмотря на прекращение действия большинства подобных договоров, отдельные субъекты Федерации продолжают настаивать на договорном подходе к регулированию взаимоотношений с федеральным центром.

Так, в ноябре 2006 года Президент Российской Федерации внес на утверждение в Государственную Думу РФ договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Республики Татарстан и Российской Федерации.

По мнению Президента Республики Татарстан М. Шаймиева, «это (заключение договора — В. А.) абсолютно конституционная норма. В договоре нет ничего такого, что выходило бы за рамки Конституции Российской Федерации. Для нас документ носит не формальный характер. Есть очень важный фактор в пользу необходимости договора. В свое время Татарстан и Чеченская Республика не подписали Федеративный договор. Пришло время восстановить баланс».

По нашему мнению, заключение такого договора нецелесообразно. Весьма сомнительна необходимость восстанавливать какой-либо баланс, поскольку именно принятие подобных договоров приводит к внутрифедеративной разбалансированности, смягчение негативных последствий которой являлось одним из ключевых моментов внутригосударственной политики первого президентского срока В. В. Путина и цель исключить которую продолжает оставаться в повестке дня федерального центра.

Конституцией РФ, федеральными законами уже урегулирован комплекс соответствующих отношений, поэтому закрепление аналогичных норм в договорах не требуется.

Более того, сам факт инициирования Республикой Татарстан принятия нового варианта внутрифедеративного договора повлек за собой аналогичные претензии со стороны Республики Башкортостан¹¹. Таким образом, активизация использования механизмов договорного регулирования предметов ведения и полномочий может привести к новому витку печально известного «парада суверенитетов» 90-х годов прошлого века.

Решение подобных вопросов наиболее эффективно путем конституционного регулирования, а от практики заключения внутрифедеративных договоров целесообразно отказаться и строить взаимоотношения в соответствии с едиными и стабильными конституционными нормами.

Проблематика разграничения предметов ведения и полномочий имеет свои сложности и особенности в отношении ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, предусматривающей существование так называемых «сложносоставных» субъектов Федерации, при соответствующем разграничении по схеме, отличной от схемы «федерация-субъект» в системе государственной власти.

В случае вхождения автономного округа в состав другого субъекта Федерации возникает необходимость дополнительного разграничения полномочий между ними, как равноправными субъектами Российской Федерации (ч. 1 ст. 5 Конституции РФ).

Несоответствие принципу равноправия субъектов Федерации их фактически асимметричного (разного) конституционного статуса является одним из наиболее существенных и вызывающих постоянные разногласия спорных моментов. Как отмечает Д. А. Керимов, «субъекты Федерации объективно не могут быть равноправными прежде всего в силу различия их правового статуса»¹². Положения, закрепленные в Конституции РФ, а именно в ч. 1 и ч. 4 ст. 5, нельзя признать в должной мере согласованными с установлениями, содержащимися в ч. 2 ст. 5, ч. 1 ст. 65, ч. 1–3 ст. 66, ч. 2

ст. 68. Текущее законодательство также содержит различия в правовом статусе субъектов РФ. Так, при принятии в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта иностранного государства последнему предоставляется статус республики, если международным договором не предусматривается предоставление новому субъекту статуса края или области. В той же ситуации части иностранного государства предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа (ст. 4 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»)¹³.

Вполне вероятно, что в подобной ситуации вновь принятый в состав России субъект Федерации – республика будет требовать от федерального центра иного распределения полномочий, чем действующее законодательство предусматривает в отношении, например, области или автономного округа.

Результатом многочисленных противостояний и попыток на региональном уровне по-своему разрешить многочисленные проблемы, обусловленные вхождением автономных округов в состав края или области, стал целый договорный массив, с различной степенью эффективности регулирующий данную проблематику.

Так, значительный опыт организации взаимодействия органов государственной власти накоплен в Тюменской области. После принятия Конституции РФ 1993 года в данном субъекте Федерации был разработан ряд программных документов, направленных на оптимизацию процесса взаимоотношений в новых государственно-правовых условиях¹⁴. При этом содержащаяся в них попытка сбалансирования несопадающих интересов и целей посредством применения согласительных процедур, при обеспечении приоритета потребностей всего населения сложнопостроенного субъекта Федерации, фактически была провале-

на из-за нежелания сторон выполнять достигнутые договоренности.

В целях инициирования процесса согласования Уставов Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов 27 сентября 1995 года был подписан Договор «Об отношениях органов исполнительной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа»¹⁵. В сферу договорного регулирования были переданы вопросы:

- взаимной передачи полномочий;
- разработки и реализации общеобластных программ;
- образование региональных координационных органов;
- создание региональных целевых фондов: продовольственных, сырьевых, финансовых и др.;
- образование общей долевой собственности;
- организация и проведение совместных мероприятий;
- иные формы, определяемые по взаимному согласию (ст. 3).

Договор также включал в себя Положение об Административном совете Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов как региональном координационном органе.

В целом документ носил рамочный характер и не решал базовых вопросов взаимоотношений этих субъектов Федерации. Возникший в дальнейшем затяжной конфликт, обусловленный нежеланием автономных округов принимать участие в выборах губернатора области, свел к нулю продуктивность достигнутых договоренностей.

Дальнейшие попытки урегулировать процесс взаимоотношений субъектов Федерации в данном регионе, при отсутствии федеральных нормативов и вообще какой-либо внятной позиции центральной власти, привели к подписанию 10 апреля 1997 года нового Договора между органами государственной власти Тюменской области,

Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа и заключению ряда соглашений¹⁶. Отличие данного документа от предыдущего состоит в более четкой правовой регламентации деятельности региональных координационных органов, что проявилось во включении положений о совместных заседаниях законодательных органов власти Тюменской области, Ханты-Мансийского и Ямало-Ненецкого автономных округов и Совете Дум данных субъектов Федерации. Однако и этот договор не оправдал в должной мере возложенных на него надежд. По сути, была продолжена линия на неприятие автономными округами конституционного положения о вхождении их в состав области.

11 апреля 2002 года был заключен очередной Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа (сроком на 5 лет)¹⁷. Указанный документ закрепил положительно зарекомендовавшие себя региональные институты координации сотрудничества законодательных и исполнительных органов государственной власти области и автономных округов. С целью урегулирования разногласий предусматривалась возможность создания согласительных комиссий, формирования совместных экспертных групп для разработки рекомендаций и предложений по взаимоприемлемому решению спорных вопросов, обращения в суды (ст. 10).

В развитие закрепленных договором положений был также подписан ряд соглашений¹⁸. В результате, в определенных сферах сложилась достаточно эффективно действующая система взаимного сотрудничества. Данные соглашения содействуют проведению согласованной политики в сфере социально-трудовых отношений, занятости населения, регулирования рынка труда и социальной защиты, привлечения к вахтовому методу работы жителей юга Тюменской области, миграционных

процессов, государственного надзора и контроля за соблюдением законодательства о труде и охране труда. Таким образом, появилась реальная возможность координации деятельности федеральных и региональных исполнительных органов государственной власти по проведению на территории Тюменской области государственной политики в области трудовых отношений.

Значимым моментом, обозначившим новый подход к решению проблемы регулирования процесса взаимоотношений в сложнопостроенных субъектах Федерации стало принятие Федерального закона № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”»¹⁹. Данный закон содержит ряд положений, направленных на существенное реформирование отношений края или области и автономных округов, находящихся в их составе. Фактически принятая новая редакция рассматриваемого закона приводит к значительному перераспределению государственных полномочий автономных округов в пользу включающих их субъектов Федерации.

Если иное не установлено федеральным законом об автономном округе или федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, последние лишаются возможности осуществления некоторых базовых полномочий:

- планирования использования земель сельскохозяйственного назначения;
- строительства и содержания автомобильных дорог общего пользования местного значения;
- организации транспортного обслуживания населения автомобильным, же-

лезнодорожным, внутренним водным, воздушным транспортом (пригородное и межмуниципальное сообщение);

- предоставления начального и среднего профессионального образования (за исключением образования, получаемого в федеральных образовательных учреждениях, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации);
- предоставления субвенций местным бюджетам для выплаты гражданам адресных субсидий на оплату жилья и коммунальных услуг в соответствии с устанавливаемыми органами государственной власти субъекта Российской Федерации стандартами оплаты жилья и коммунальных услуг;
- организации и осуществления межмуниципальных инвестиционных проектов;
- привлечения субъектом Российской Федерации заемных средств, а также обслуживания и погашения внутренних и внешних долгов субъекта Российской Федерации;
- выравнивания бюджетной обеспеченности муниципальных образований в порядке, установленном федеральным законом и некоторых других.

Такое положение не устраивало в первую очередь экономически развитые автономные округа. В результате 12 августа 2004 года состоялось подписание договора²⁰, направленного на пересмотр установленных вышеуказанным Федеральным законом № 95-ФЗ положений.

Однако подобные акты, по нашему мнению, нельзя признать оптимальными регуляторами отношений. Присущий таким документам общий характер правового регулирования вкупе с сохраняющимися противоречиями законодательного регулирования продолжают оказывать негативное влияние на процесс взаимодействия. Договоры не могут удовлетворить интересы всех заинтересованных сторон, а значит, нет гарантии их четкого выполнения и эффективного разрешения конфликтных ситуаций.

Негативное воздействие на рассматриваемую проблематику оказывает общая незавершенность конституционного процесса построения Российского государства на федеративных началах. Отсутствие на федеральном уровне четких законодательных установок выдвигает на первый план договорные отношения. Разработка и принятие законов, направленных на правовое регулирование межсубъектных отношений будет способствовать оптимизации последних. Приоритет закона, определяющего полномочия соответствующих субъектов Федерации, обеспечит предсказуемость процесса внутрифедеративного взаимодействия и развития, позволит действовать на основе единых правовых установок, что укрепит правопорядок, единство и целостность России. При этом возможности договорного регулирования субъектам Федерации следует использовать в качестве дополнительного средства разграничения и реализации полномочий.

Вместе с тем необходимо отметить, что договоры:

1) не должны решать вопросы, связанные со статусом субъектов Федерации, так как это предмет Уставного регулирования;

2) не могут содержать положения, ограничивающие конституционные права граждан, проживающих в сложнопостроенных территориальных образованиях. Любые попытки подобного рода, ведут к фактическому изменению конституционного статуса субъектов РФ;

3) в целях обеспечения соответствия установленных норм и повышения эффективности их исполнения целесообразно включение договоров в Уставы края или области и автономных округов.

Для разрешения существующих сегодня проблем, обусловленных нахождением одних субъектов Федерации в составе других, могут быть предложены следующие варианты:

1) автономный округ утрачивает статус субъекта Федерации и в результате процедуры объединения (согласно Федерально-

му конституционному закону от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»²¹⁾ становится административно-территориальной единицей с особым статусом²²⁾;

2) опираясь на ч. 5 ст. 66 Конституции РФ, автономный округ изменяет свой статус путем выхода из состава соответствующего субъекта Федерации (по взаимному согласию с Российской Федерацией в соответствии с Федеральным конституционным законом);

3) автономный округ отражает в своем Уставе факт вхождения в состав соответствующего субъекта Федерации со всеми вытекающими последствиями (единство территории, населения, распространение областной юрисдикции на округ) и строит свои взаимоотношения в соответствии с Конституцией РФ и действующим законодательством. При этом в соответствии с процедурой, установленной ч. 3 ст. 66 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ, автономный округ может добиваться принятия специального закона о своем особом правовом статусе.

В целом же, на наш взгляд, целесообразно придерживаться вектора федеративного развития, направленного на укрупнение субъектов Федерации, с целью выравнивания социально-экономического развития регионов и повышения степени государственного администрирования территориальных образований. Постепенная ликвидация сложнопостроенных субъектов Федерации в перспективе должна привести к повышению управляемости территорий, сокращению расходов на содержание бюрократического аппарата. Укрупнение будет способствовать лучшему регулированию вопросов, относящихся к совместной компетенции федерального центра и субъектов Федерации, эффективному функционированию системы государственного контроля.

Очевидно, что оптимизация субъектного состава непосредственно связана с ре-

формированием всего Российского государства. Она неизбежно приведет к значительной трансформации внутрифедеративных отношений, а масштабное видоизменение территориальной структуры страны обусловит проведение значительных конституционных преобразований. Возможность осуществления последних, в силу сложившейся политической конъюнктуры (контролируемое Президентом большинство в Государственной Думе ФС РФ), уже сегодня активно используется. Прежде всего изменения коснулись порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ), согласно которым теперь Президент РФ представляет кандидатуру на данный пост, а утверждается она законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации²³.

Для обеспечения в процессе реформ максимальных положительных результатов и учета специфики каждого конкретного случая объединения субъектов Федерации, федеральным органам государственной власти и органам государственной власти соответствующих субъектов Федерации целесообразно осуществить:

1) анализ социально-экономического развития и имеющегося потенциала по каждому сложноподчиненному субъекту Федерации, а также процесса взаимодействия соответствующих органов государственной власти;

2) учет степени административной управляемости нового субъекта Федерации на основе существующей системы экономического районирования, а также сложившейся инфраструктуры;

3) формирование единой нормативно-правовой базы, разработку и принятие Федерального закона, направленного на регулирование правового положения бывших автономных округов, объединившихся с соответствующим субъектом Федерации, в котором были бы четко регламентированы

все правовые, политические и социальные аспекты их нового статуса;

4) обобщение накопленного положительного опыта решения социально-экономических проблем в законодательстве субъектов Российской Федерации, с тем чтобы оптимально использовать уже имеющиеся эффективные наработки в практике процесса объединения;

5) учет культуры, традиций и социально-этнической политики, проводимой в определенном регионе с целью сохранения национальной самобытности малочисленных народов.

В ходе процедуры объединения могут возникнуть и иные проблемные вопросы, которые потребуют внесения соответствующих поправок в действующие нормативные акты. В этой связи целесообразно создание специальной комиссии при Президенте Российской Федерации, деятельность которой обеспечивала бы комплексное взаимодействие всех субъектов объединения и была ориентирована именно на решение вопросов, возникающих в процессе укрупнения регионов.

Как правило, законодатели субъектов РФ более оперативно реагируют на изменения общественных отношений, используя возможности, предоставленные им для этого Конституцией РФ. В этих случаях нормотворческая деятельность должна быть подчинена требованию обеспечения соответствия нормативных правовых актов органов исполнительной и законодательной власти субъектов Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления федеральному законодательству, что является условием обеспечения единого правового пространства.

Распространение опережающего правового регулирования со стороны субъектов Федерации обусловлено прежде всего часто неоправданной медлительностью федерального законодателя, что приводит к отсутствию соответствующих законов.

Ярким примером этого является ситуация с проектом федерального закона «О

противодействию коррупции», который был принят в первом чтении еще в 2002 году²⁴, но до настоящего времени, в силу разных причин, так и не стал законом. При этом необходимость создания нормативной правовой базы для эффективного противодействия коррупционным проявлениям никем не ставится под сомнение. Более того, указанная проблема находится под пристальным вниманием руководителей самого высокого ранга.

Отсутствие законодательных ориентиров на федеральном уровне вынуждает субъекты Федерации предпринимать попытки, направленные на принятие и исполнение собственных нормативных правовых актов по данному вопросу, которые не всегда соответствуют федеральному законодательству. Так Закон Волгоградской области от 09.07.2002 № 721-ОД «О борьбе с коррупцией на территории Волгоградской области»²⁵ действовал менее двух месяцев и был признан недействующим и не подлежащим применению решением Судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда²⁶.

В настоящее время лишь в двух субъектах Российской Федерации – Республике Татарстан и Пензенской области – действуют специальные законодательные акты антикоррупционной направленности²⁷.

В целом практика опережающего правового регулирования не отличается последовательностью и юридической точнос-

тью, что негативно влияет на совокупное правовое пространство Российской Федерации. Существенным недостатком таких нормативных правовых актов является зачастую противоречивый и декларативный характер их содержания, дублирование положений, закрепленных в действующих законодательных актах, либо противоречие отраслевому законодательству.

Представляется, что по мере повышения культуры и совершенствования техники законотворчества необходимость принятия нормативно-правовых актов субъектов Федерации в данной сфере будет неуклонно снижаться.

В целом же, взвешенная законодательная конкретизация принципов разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, позволит исключить существующее неэффективное дублирование функций федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. При этом общероссийский правовой материал, посредством которого осуществляется регулирование общественных отношений, относящихся к совместному ведению РФ и субъектов, необходимо кодифицировать (например, в форме Основ законодательства). Данный систематизированный акт возможно затем конкретизировать в законотворческой деятельности на уровне субъектов Федерации²⁸.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ См. подробнее: *Riker W. H.* Federalism: origin, operation, significance. – Boston, Little Brown, 1964; *Frey B. S., Eichenberger R.* The new democratic federalism for Europe. Functional, overlapping and competition jurisdictions. – Cheltenham, UK; Northampton, MA, USA, 1999; *Valente W. D.* Local government law. – St. Paul, 1987; *Everett C. L.* The American polity: The people and their government. – Third edition. – New York, W. W. Norton and Co., 1989.

² См., например: Конституции государств Европейского союза. – М., 1997; *Басу Д. Д.* Основы конституционного права Индии. – М., 1986. – С. 101–117.

³ Сложность и противоречивость данной проблемы отмечена Председателем Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькиным // Конституция – это математика свободы. Российская газета. – 2003. – 9 декабря.

⁴ Российская газета. – 2006. – 11 мая.

⁵ Федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации от 7 июля 2003 г. № 27 (часть II) ст. 2709.

⁶ Федеральный закон от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации от 1 января 2007 г. № 1 ст. 21.

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации от 18 октября 1999 г. № 42 ст. 5005; от 31 июля 2000 г., № 31, ст. 3205; от 12 февраля 2001 г. № 7 ст. 608; от 13 мая 2002 г. № 19 ст. 1792; от 29 июля 2002 г. № 30 ст. 3024; от 7 июля 2003 г. № 27 (часть II) ст. 2709; от 21 июня 2004 г. № 25 ст. 2484; от 13 декабря 2004 г. № 50 ст. 4950; от 3 января 2005 г. № 1 (часть I) ст. 17; от 3 января 2005 г. № 1 (часть I) ст. 25; от 25 июля 2005 г. № 30 (часть I) ст. 3104; от 2 января 2006 г. № 1 ст. 10; от 2 января 2006 г. № 1 ст. 13; от 2 января 2006 г. № 1 ст. 14; от 5 июня 2006 г. № 23 ст. 2380; от 17 июля 2006 г. № 29 ст. 3124; от 24 июля 2006 г. № 30 ст. 3287; от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3427; от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3452; от 30 октября 2006 г. № 44 ст. 4537; от 11 декабря 2006 г. № 50 ст. 5279; от 1 января 2007 г. № 1 (часть I) ст. 21.

⁸ Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 января 2006 г. № 1 ст. 10.

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации от 20 февраля 2006 г. № 8 ст. 852; от 5 июня 2006 г. № 23 ст. 2380; от 17 июля 2006 г. № 29 ст. 3122; от 31 июля 2006 г. № 31 (часть I) ст. 3453; от 11 декабря 2006 г. № 50 ст. 5279.

¹⁰ См.: Послание Президента РФ В. В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации от 18 апреля 2002 г. «России надо быть сильной и конкурентоспособной» // Российская газета. — 2002. — 19 апреля.

¹¹ См. например: Полномочия в подарок. Башкирия надеется, что Москва подпишет с ней отдельный договор // Российская газета. — 2006. — 28 декабря.

¹² Керимов Д. А. Тупики равноправия // Российская Федерация сегодня. — 1999. — № 20. — С. 45.

¹³ Собрание законодательства РФ. — 2001. — № 52. — Ст. 4916.

¹⁴ К таковым можно отнести: Соглашение от 2 ноября 1994 г. органов государственной власти «О сотрудничестве в создании механизма эффективного социально-экономического развития Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Вестник Тюменской областной Думы. — 1994. — № 9; Решение Совета Дум от 23 марта 1995 г. «О согласительном процессе по принятию общей главы Уставов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Вестник Тюменской областной Думы. — 1995. — № 10.

¹⁵ Вестник Тюменской областной Думы. — 1995. — № 10.

¹⁶ См: Соглашение органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа «О реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Тюменские известия. — 1997. — 23 мая; Соглашение органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа «О Договорах между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Вестник Тюменской областной Думы. — 1997. — № 6; Постановление Административного Совета Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа от 10 апреля 1997 года «О переименовании Административного Совета Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Тюменская правда. — 1997. — 18 апреля. — № 74; Положение о Совете Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа (Совет Губернаторов) // Тюменская правда. — 1997. — 18 апреля. — № 74.

¹⁷ Вестник Совета Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа. — 2002. — август. — № 5.

¹⁸ См.: Соглашение об основных направлениях согласованной политики в социально-экономической сфере органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, от 14 мая 2001 года // Тюменская правда. – 2001. – 29 мая. – № 96; Соглашение о сотрудничестве органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа в сфере инвестиционной деятельности, от 14 мая 2001 года // Тюменская правда. – 2001. – 30 мая. – № 97.

¹⁹ Российская газета. – 2003. – 8 июля.

²⁰ Договор между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (подписан 12.08.2004) // Справочная правовая система «Консультант плюс»: Сводное региональное законодательство. Версия 3000.03.10.

²¹ Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации от 24 декабря 2001 г. № 52 (часть I) ст. 4916.

²² Федеральный конституционный закон от 25 марта 2004 г. № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации от 29 марта 2004 г. № 13 ст. 1110; Федеральный конституционный закон от 14 октября 2005 г. № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» // Собрание законодательства Российской Федерации от 17 октября 2005 г. № 42 ст. 4212.

²³ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и в Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» // Российская газета. – 2004. – 15 декабря.

²⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20 ноября 2002 г. № 3326-III ГД «О проекте федерального закона № 148067-3 “О противодействии коррупции”» // Собрание законодательства Российской Федерации от 2 декабря 2002 г. № 48 ст. 4773.

²⁵ Волгоградская правда. 2002. – 16 июля. – № 121.

²⁶ Решение Судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 20.08.2002 по делу № 3-92/2002 (документ официально опубликован не был) // Справочная правовая система «Консультант плюс»: Сводное региональное законодательство. Версия 3000.03.10.

²⁷ Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 N 34-ЗРТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан» // Республика Татарстан. – 2006. – 7 мая. – № 93; Закон Пензенской области от 14.11.2006 № 1141-ЗПО «О противодействии коррупции в Пензенской области» // Пензенские губернские ведомости. – 2006. – 22 ноября. – № 33. – Ст. 33.

²⁸ См.: Керимов Д. А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). – М., 2000. – С. 92.