

Правовые основы российского федерализма

Юрий Бойко,

доктор политических, профессор
(Дипломатическая Академия МИД РФ)

Новая Россия ищет стратегию национальной и федеративной политики, и от этого выбора во многом будет зависеть судьба федерации.

В Конституции Российской Федерации 1993 г. зафиксированы такие соответствующие теории правового государства принципы и положения, как принцип плюрализма в политической жизни и идеологии, верховенства закона, разделения и относительной самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной властей. Содержание Конституции РФ 1993 г. позволяет выделить следующие принципы права: демократизм, федерализм, приоритет прав и свобод человека, непосредственное действие общепризнанных принципов и норм международного права, законность, равноправие, равенство всех форм собственности, правосудие¹.

В Конституции РФ 1993 г. зафиксировано, что российское государство является социальным и правовым.

Однако несовершенство правового инструментария затрудняет реализацию данных положений в полном объеме.

Применение принципа плюрализма при построении новой Российской Федерации требует более четкого правового отношения. Важно помнить, что политический плюрализм, позволяя полно реализовать демократическое управление, имеет и обратную сторону. В обществах переходного периода, принцип плюрализма не всегда адекватно реализуется в некоторых субъектах Федерации. Это ведет к тому, что последние стремятся всячески продемонстрировать свою “самодостаточность”, объясняя это стремлением к независимости².

Такое понимание оборачивается на практике непродуктивными и неэффек-

тивными взаимоотношениями между Центром и регионами.

Практика федеративных отношений в российском государстве на протяжении всего последнего десятилетия подтверждает стремление субъектов Федерации к обособлению как на вертикальном уровне (Центр – регионы), так и на горизонтальном (регион – регион). Таким образом, плюрализм при отсутствии опыта компромиссного взаимодействия Центр – регион, установления многосторонних связей на горизонтальном уровне в образовавшемся “прерывистом” политико-правовом пространстве России влечет за собой, в том числе, и отрицательные последствия.

Действительно, во многих российских регионах в 90-е годы присвоение федеральных полномочий происходило без всяких попыток легитимизации – принятия, например, республиканских законов. Подобные подходы грозили переходом в неформальное подчинение региональных властей территориальных подразделений федеральных органов власти. Пожалуй, это – наиболее опасная тенденция, препятствующая построению нормального правового государства в России.

Присвоение властных полномочий главами региональных администраций имело место в отношении как федеральных, так и региональных органов власти – правительств, законодательных собраний, судов и органов местного самоуправления. Такая стратегия была характерна для целого ряда субъектов Федерации³, и усугублялась тем, что договоры о разграничении полномочий, заключаемые в начале 90-х годов между Федеральным центром и этими субъектами, не соответствовали Конституции РФ. Ряд полномочий по Основному Закону РФ были отнесены к ведению Российской Федерации, согласно договорам – к компетенции субъектов Федерации.

Со стороны региональных властей зачастую шло давление на территориальные подразделения Федерального центра, например, на подразделения МВД, прокуратуры и суды. Ряд руководителей – в основном президенты республик – считали эти структуры либо незаконными, либо обязанными, как минимум, согласовывать свои действия с региональным руководством.

С приходом к власти второго российского президента – В.В.Путина, стратегия реформирования федеративного устройства в России кардинально изменилась. Демократические принципы в управлении государством

стали носить вспомогательный характер, уступив главенствующее место этактистскому подходу.

Новый президент, по сути дела, взялся за распутывание клубка противоречий, накопившихся за полтора десятилетия в отношениях между российскими регионами и Центром.

Главным делом В.В.Путина в первый год его правления явилось укрепление федеральной исполнительной “вертикали” власти. Президент подал знак регионам о своей готовности идти до конца в деле отстаивания суверенитета Центра на всей территории страны.

Прежняя договорная практика отношений между Центром и субъектами Федерации подверглась резкому ограничению. Вышестоящие руководители получили внесудебное право отстранять нижестоящих от занимаемой должности в случае, если обнаружат нарушения федерального законодательства.

Президенту предстояло работать в условиях действия Конституции РФ 1993 г., которая упорядочила политические отношения внутри страны и ненадолго ослабила остроту противоречий между курсом реформ Президента и оппозицией, однако не устранила всех расхождений между ветвями власти. Не было завершено закрепление национально-государственных основ российского федерализма, особенно в отношении прав и обязанностей национальных и территориальных субъектов Федерации. Действующая Конституция была создана и функционирует на основе строго определенных правовых принципов, к которым относятся: принцип государственной целостности, принцип единства государственной власти, принцип построения Российской Федерации на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, с одной стороны, и органами государственной власти субъектов

РФ – с другой, принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации. Однако механизм обеспечения реализации данных принципов только предстояло формироваться.

В отечественных исследованиях 2000–2001 гг. отмечалось, что “конституционные основы российского федерализма нуждаются в тщательном структурно-содержательном анализе и в настоящее время требуют определенного совершенствования, в том числе в связи с необходимостью выполнения недостающих элементов в системе разделения государственной власти по вертикали”⁴.

Безусловно, за последние годы в стране проведена большая работа по усилению принципа законности, в том числе и в регулировании отношений, вытекающих из федеративного устройства РФ.

Вместе с тем, например, как отмечено в докладе Генеральной прокуратуры за 2005 г. уровень соблюдения федерального законодательства представительными и исполнительными структурами региональной власти по-прежнему невысок.

Имеются случаи незаконного нормотворчества.

В 2005 г. опротестовано 3904 незаконных правовых акта органов государственной власти субъектов Федерации и более 80 тыс. – органов местного самоуправления, в том числе 967 уставов муниципальных образований⁵.

Фактор интенсивного обновления федерального законодательства может являться одной из причин проблем формированием единого правового пространства на территории страны.

За последние годы обновлено более 150 законодательных актов, в том числе Налоговый, Бюджетный и Жилищный кодексы РФ, которые разграничили компетенцию федеральных и региональных органов государственной вла-

сти. Возникла необходимость приводить в соответствие правовые нормы субъектов Федерации, что не вызвало встречной активности региональных властей.

Уже несколько лет проводится работа по приведению уставов и конституций субъектов Федерации в соответствие с российской Конституцией и федеральным законодательством. Однако до настоящего времени, по мнению надзорных органов, не все положения основных правовых документов субъектов Федерации находятся в таком соответствии.

Несмотря на решения Конституционного Суда РФ признавшего по заявлениям Генеральной прокуратуры РФ ряд норм республиканских конституций противоречащими Конституции РФ и федеральному законодательству, государственными органами республик пока не принято мер по их отмене. Аналогичное положение сохраняется и в отношении ряда государственных территориальных образований, отдельные положения уставов которых были оспорены надзорными органами. Внесение изменений в уставы затягивается, оставаясь на стадии подготовки.

Между тем, меры конституционно-правовой ответственности, установленные федеральным законодательством в виде предупреждения, досрочного прекращения полномочий или роспуска законодательного органа власти субъекта Федерации, а также предупреждения, выражения недоверия высшему должностному лицу субъекта федерации или отрешения его от должности за неисполнение решений суда, в том числе Конституционного Суда РФ, о признании нормативных актов недействующими и не подлежащими применению, на практике остаются невостремленными⁵.

Вопрос о механизме исполнения постановлений Конституционного Суда

РФ, от которого напрямую зависит эффективность конституционного правосудия, по-прежнему не решен. Законодательные и исполнительные органы зачастую не спешат исполнять его постановления, признавшие принятые ими правовые акты не соответствующими российской Конституции. Между тем, по мнению специалистов, обеспечивающий исполнение решений судебной власти, инструментарий отсутствует.

Частично, такое относительно малоэффективное функционирование механизма правового регулирования в области действия конституционного законодательства можно объяснить тем, что в переходные периоды развития стране требуется осуществление столь значительной перестройки всей законодательной системы, что она просто не успевает за изменениями, объективно происходящими в жизни государства и общества.

Конституционное законодательство переходного периода представляет собой развивающуюся систему конституционных актов – законов, действующих на данном этапе в той или иной стране. Наряду с конституцией государства такая система включает в себя все законы, с помощью которых вносятся в нее изменения, дополнения или же производятся изъятия из нее отдельных положений. К системе конституционных актов относятся также законы, издание которых предусмотрено данной конституцией.

Согласно, например, Конституции РФ 1993 г. в число таких законов входят: Федеральный конституционный закон от 17 декабря 1997 г. 2-ФКЗ "О Правительстве Российской Федерации", определяющий порядок деятельности Правительства РФ (п. 2 ст. 114 Конституции РФ); Федеральный конституционный закон от 17 декабря 2001 г. 6-ФКЗ "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Россий-

ской Федерации", регламентирующий порядок принятия в Российскую Федерацию и образование в ее составе новых субъектов федерации (п. 2 ст. 65 Конституции РФ); и иные федеральные конституционные законы устанавливающие: полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ и иных федеральных судов (п. 3 ст. 128 Конституции РФ); порядок и условия изменения статуса отдельного субъекта нескольких субъектов Федерации (п. 5 ст. 66 Конституции РФ) и др.

Характер, сущность и содержание конституционного законодательства, так же как и другие его отличительные параметры, никогда не остаются неизменными, застывшими. Они постоянно развиваются. Каждому этапу развития общества – его экономическому, социально-политическому, культурному и иному уровню – всегда соответствует определенный уровень развития конституционного законодательства. В соответствии с уровнем развития государства, общества и установившихся связей между субъектами Федерации разграничиваются и полномочия власти Федерации и ее субъектов.

Реализация органами власти Федерации и субъектов только тех полномочий, которые им переданы в соответствии с перечнем разграничения компетенций, является одним из важнейших признаков федеративного государства. Этот принцип нарушался и нарушается по сей день некоторыми субъектами РФ, как посредством присвоения федеральных полномочий, так и путем их непризнания. В перечень федеральных компетенций, которые особо часто нарушались субъектами РФ входят: вопросы судостроительства и охраны правопорядка, вопросы гражданства, владение и управление федеральной государственной собственностью, внешнеэкономическая деятель-

ность РФ, гражданское законодательство, амнистия и помилование и др.

Такое положение не может быть выправлено в один день, поскольку, по крайней мере, частично оно сложилось начиная с 90-х годов, когда действовали не соответствовавшие Конституции РФ договоры о разграничении полномочий, заключенные между Федеральным центром и рядом республик.

Фактически, вопрос о полномочиях – это вопрос о власти, ее разделении на федеральную государственную власть и государственную власть субъектов Федерации. Разделение двух уровней государственной власти, основанное на разграничении предметов ведения и полномочий между ними, служит основной причиной споров и конфликтов внутри государства уже на протяжении более 10 лет.

В ряде публикаций СМИ республик – субъектов РФ по вопросам разграничения полномочий между регионами и Федеральным центром отмечается, что, несмотря на прочный конституционный фундамент, идет размывание, разрушение элементов государственности республик, в том числе через принятие новых федеральных законов, ликвидирующих отдельные атрибуты республиканской государственности, а также посредством решения Конституционного Суда Российской Федерации и федеральных судов общей юрисдикции по заявлениям органов прокуратуры, должностных лиц и граждан.

В частности, указывается, что Конституционным Судом РФ признаны неконституционными государственные суверенитеты республик. Авторы публикаций предлагают свое толкование принципа суверенитета народа и его права на самоопределение.

Кроме того, отмечается, что наметившаяся тенденция к свертыванию национально-государственной составляющей российского федерализма, участвовавшие случаи нарушения прав человека по национально-

му и религиозному принципам, вызывают серьезную озабоченность в республиках. Авторы полагают, что это может привести к нарушению конституционных прав народов Российской Федерации, гарантированных также общепризнанными принципами и нормами международного права⁶.

Такая позиция может критиковаться как тенденциозная, расширительно толкующая принцип равноправия и самоопределения народов страны, не учитывающая в полной мере принцип государственной целостности, а также то, что отсутствие государственного суверенитета не мешает субъектам Федерации обладать на сегодняшний день достаточно широкими экономическими правами, которые, в том числе, позволяют республикам достаточно свободно встраиваться в мировую хозяйственную систему.

Тем не менее, данная позиция существует и отражает несовершенство современного правового поля в области конституционного законодательства.

Разработчики Конституции России 1993 г. не смогли произвести оптимального размежевания компетенций Центра и регионов из-за целого ряда объективных и субъективных причин, однако, это не освобождало государство от исполнения своих обязательств перед населением. Практика требовала дальнейшего формально-юридического развития изложенных выше принципов, что и стало в последние годы одной из причин образования Комиссии при Президенте РФ по подготовке предложений совершенствованию разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Результатом работы комиссии явилась обновленная редакция Федерального закона от 6 октября

1999 г. № 184-ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”.

Рассмотрение содержания этого закона, прежде всего, показывает, что глубокая степень детализации его правового регулирования противоречит нормам Конституции РФ о пределах вмешательства Федерации в сферу организации публичной власти субъектов РФ (п. “н” ч. 2 ст. 72, ст. 77 Конституции РФ). Указанные конституционные нормы не предусматривают возможности Федерации регламентировать процесс осуществления органами власти субъектов РФ возложенных на них полномочий.

Анализ текста обновленной редакции Закона № 184-ФЗ указывает на то, что его нормы ориентированы на принципы необходимости приближения власти к населению; оптимизации соотношения принципов самостоятельности и ответственности всех уровней власти; недопустимости практики так называемого нефинансируемого федерального мандата, а также на реалистичность и четкость определения состава и структуры полномочий органов государственной власти субъектов Федерации. Однако юридический инструментарий, содержащийся в Законе, вряд ли позволит достигнуть указанных целей.

Например, принцип субсидиарности подразумевает согласованную передачу регионам всей триады компетенций “полномочия-финансы-ответственность”.

Согласно же обновленной редакции Закона № 184-ФЗ часть полномочий и ответственность действительно передаются на нижестоящие уровни публичной власти, в то время как финансы и значительная часть доходных полномочий концентрируются на уровне Федерации (например, такая сфера правового регулирования, как

недропользование, вообще исключена Законом из сферы ведения субъектов Федерации).

В основе новой действующей редакции Закона № 184-ФЗ лежит целесообразность четкого выделения двух типов полномочий субъектов на основании критерия финансового обеспечения их осуществления:

Во-первых, собственных полномочий, осуществление которых финансируется из бюджетов субъектов РФ и подлежит их нормативному правовому регулированию (ч. 2 ст. 26-3 Закона) – со стороны Федерации здесь допускается только рамочное регулирование, не навязывающее субъектам РФ конкретного объема бюджетных расходов (ч. 4 ст. 26-3 Закона), за исключением ряда позиций.

Во-вторых, делегированных полномочий, финансирующихся из федерального бюджета путем предоставления целевых субвенций. В данной сфере Законом предусматривается детальное федеральное регулирование, определяющее права и обязанности органов государственной власти субъектов Федерации; контрольные полномочия также возлагаются на федеральные органы государственной власти (ч. 7 ст. 26-3 Закона).

Перечень собственных полномочий субъектов РФ в его настоящем виде, как представляется, недостаточно соответствует цели удовлетворения потребностей населения территорий, так как согласно данному перечню на субъекты Федерации возлагаются обширные обязательства, в значительной степени не подкрепленные их бюджетными возможностями. Более того, наличие данного перечня отнюдь не препятствует, по мнению специалистов⁷, возникновению новых необеспеченных федеральных мандатов, так как Закон № 184-ФЗ, не будучи федеральным

конституционным законом, не является сколько-нибудь значительным препятствием для федерального законодателя, который может любым вновь принимаемым федеральным законом возложить на субъекты РФ обязательства, не внося при этом изменений в данный Закон.

Кроме того, обновленной редакцией Закона № 184-ФЗ не предусматривается необходимость приведения в соответствие с ней федеральных законов, значительное количество которых, как известно, противоречит нормам Закона.

Для выявления и нейтрализации конкретных случаев несовершенства федеральных законов разработчиками Закона выбран не законодательный, а судебный механизм. Таким образом, правомочием по оценке наличия или отсутствия дефектов в конкретных законодательных актах федерального уровня наделяются судебные органы, до вынесения решения которых федеральный акт будет действовать, а органы власти субъекта РФ будут руководствоваться им даже в случае явного несоответствия нормам Закона (ч. 3 ст. 3).

Несовершенен, с правовой точки зрения, и сам перечень собственных полномочий субъектов РФ – он включает в себя и полномочия, и предметы ведения, в нем смешиваются различные по своей природе сферы ведения (рамочная и конкурирующая). В перечне, кроме полномочий, указанных в ст. 72 Конституции РФ, оказались и полномочия (ст. 73 Конституции РФ) из сферы ведения субъектов РФ (например, материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности собственных органов власти), что противоречит Конституции РФ и вряд ли оправдано соображениями о необходимости упорядочения практики размежевания полномочий.

Еще одним направлением серьезно обсуждения среди политиков и ис-

следователей стала тема объединения субъектов Федерации.

Рассматривая действия властей в данном направлении, Л.В.Савинов полагает, что на уровне государственных институтов Федеральный центр де-факто реализует идею территориальной Федерации, пытаясь максимально (пока еще на уровне автономных округов) уйти от этнофедерации.

На уровне институтов гражданского общества настойчиво предлагается идея об объединении субъектов как процессе центроостремительном в противовес центростремительным процессам периода президента Б.Н.Ельцина.

Исследователь отмечает, что "институциональные по своей сути и откровенно сепаратистские по своей форме политические настроения этнонационалистического содержания остались в прошлом – в истории 90-х годов, уступая на современном этапе место этническому экстремизму и ксенофобии, в основе которых лежат в большей степени миграционные процессы.

На этом фоне стремление федеральных властей понять ситуацию и взять под контроль проблему вызывает уважение. Однако силовое давление на население этнонациональных территорий с использованием всей мощи государственного административного и пропагандистского аппарата, недостаточное конституционно-правовое обеспечение и откровенно инструменталистская цель несут в себе этнополитические угрозы и вызовы отложенного характера. По сути, правильная идея о переходе с этнонациональной к территориальной модели Федерации реализуется слишком быстро и далеко не легитимными средствами¹⁸.

Объяснить подобное усиление роли административного ресурса можно тем, что с приходом во власть Президента РФ В.В.Путина произошло усиление государственных настроений в правящей политической элите страны, которые значительно влияют

на характер многих социальных и, прежде всего, политических процессов.

Поскольку эти настроения реализуются не только в идеологических концептах, но и в повседневной практике политической действительности, проблема объединения субъектов Феде-

рации определяет не только повестку дня для ученых и политиков – сегодня этот вопрос и дискуссии, связанные с ним, определяют ожидания и настроения самой широкой общественности, особенно в этнонациональных регионах.

Таким образом, отсутствие консенсуса между федеральной властью и властями субъектов РФ вызвано недостатками в реализации части основополагающих принципов, на которых основан Основной закон страны. Если принцип государственной целостности, принцип единства государственной власти реализуются без заметных проблем, то принцип построения Российской Федерации на основе разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ, с одной стороны, и органами государственной власти субъектов РФ – с другой, и принцип равноправия и самоопределения народов в Российской Федерации до сих пор до конца не находят своей реализации в конституционно-правовой политике, проводимой как федеральной, так и региональными политическими элитами, что неизбежно отражается на правовом сопровождении российского федерализма.

Примечания

- ¹ Теория государства и права. Учебник для вузов. Отв. Ред. В.Д. Перевалов. М.: Норма, 2004. С. 121.
- ² Проблема самодостаточности этносов: теоретико-методологические вопросы. Казань, 1998. С. 97.
- ³ Интервью с начальником Управления по надзору за законностью постановлений судов по гражданским делам Генеральной прокуратуры РФ Вячеслава Тараненко // Российская газета. № 58. 26 марта 1998 г.
- ⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 29.
- ⁵ О состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации в 2005 году. Доклад Генеральной Прокуратуры РФ. М., 2006.
- ⁶ Ягудин Ш.Ш. Конституционно-правовые основы этнической составляющей российского федерализма. Сб. докладов и материалов Всероссийской научно-практической конференции к 100-летию Государственной Думы (23 марта 2006 г., Казань) // Российский парламентаризм: исторический опыт и современные тенденции развития. Казань: Дом печати, 2006. С. 151–156.
- ⁷ <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2003/vestniksf211-18/vestniksf211-18020.htm>
- ⁸ Савинов Л.В. О социально-политических рисках и угрозах, связанных с объединением субъектов Федерации // Казанский федералист. 2007. № 1–2 (21–22). Зима–весна. 2007. <http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n21-22/2>