

УДК 323.172

Наталья Алексеевна Филиппова
кандидат политических наук,
доцент кафедры государственного
и муниципального права
Сургутского государственного университета,
докторант Института философии и права
Уральского отделения Российской академии наук
г. Сургут
(3462) 28-27-58 filip64@mail.ru

**НОВАЯ МОДЕЛЬ РАЗГРАНИЧЕНИЯ
И ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ
В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА:
ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНТЕРЕСОВ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Автор исследует предпосылки и содержание федеративной реформы в России (с 2003 г. по 2008 г.), определяет юридическую природу новой модели разграничения полномочий по предметам совместного ведения, ее дефекты и правовые последствия.

Разграничение предметов ведения и полномочий, предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, передача полномочий для осуществления субъектам Российской Федерации, участие субъектов Российской Федерации в осуществлении федеральных полномочий.

Законодательному установлению новой модели разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов предшествовало идеологическое обособление позиций Центра и территорий в форме двух конкурирующих концепций. Признание этого факта прозвучало в Послании Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 г., где сфера совместного ведения была названа «потенциально конфликтной», а разграничение полномочий между уровнями публичной власти – одной из приоритетных задач государственной политики в сфере федеративных отношений [15, с. 6-7].

Первая концепция (не получившая достаточного освещения в научной литературе) представляла консолидированную позицию глав субъектов Российской Федерации, на тот момент времени еще избираемых населением. Она была разработана и представлена для обсуждения в регионах и в Государственной Думе Федерального

Собирания рабочей группой Государственного Совета Российской Федерации (под руководством Президента Республики Татарстан М. Шаймиева). Среди основных тезисов этой концепции Госсовета Российской Федерации, изложенных В.А. Черепановым [9, с. 168-170], принципиальное значение имели, как нам кажется, следующие предложения:

1) разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти на основе принципов subsidiarity и финансового федерализма, то есть полномочие закрепляется за тем уровнем власти, который способен наиболее эффективно его реализовать, при этом структура публичных финансов соответствует распределению полномочий;

2) восстановление института исключительного ведения субъектов Российской Федерации (он был предусмотрен Федеративным Договором с республиками в составе Российской Федерации от 31 марта 1992 г.), что являлось бы естественным пределом рецентрализации полномочий и сохранения федеративной природы российского государства; учреждение института делегирования (передачи осуществления) исключительных полномочий субъектов Российской Федерации федеральным органам государственной власти;

3) формирование правовых институтов, обеспечивающих эффективное представительство и согласование интересов субъектов Российской Федерации в процессе разработки и принятия федеральных законов по предметам совместного ведения; сохранение и развитие договорного процесса как правовой формы, предшествующей закреплению некоторых правовых норм в форме федеральных законов;

4) отказ от презумпции «правоты» федерального законодателя в вопросах разграничения полномочий и использование новых инструментов обеспечения правового качества федерального законодательства, регулирующего вопросы, отнесенные к предметам совместного ведения. В частности, использование в качестве «модельных», временных федеральных законов или концепций федеральных законов наиболее удачных законов субъектов Российской Федерации, осуществление нормоконтроля не только в отношении регионального законодательства, но и (в тех же масштабах) в отношении федерального.

Таким образом, концепция основывалась на признании субъектов Российской Федерации участниками современного федеративного процесса, чьи интересы должны быть учтены при формировании общенациональных приоритетов государственной федеральной политики и отражены в содержании федеральных правовых актов.

Вторая, альтернативная, концепция была разработана «Комиссией Д.Н. Козака» [18]. Она отражала потребность в централизации государственной власти, новое разграничение полномочий было при-

звано обосновать увеличение доли доходов федерального бюджета в консолидированном бюджете Российской Федерации.

Естественно, что оценки теоретических оппонентов реформы (вторая концепция нашла свое практическое воплощение в серии федеральных законов, начало которой было положено Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ [18]) категоричны. Так, М.В. Глигич-Золотарева считает указанный закон элементом «крупномасштабной квазиконституционной реформы, то есть реформы Конституции без вторжения в ее текст» [3, с. 296].

Действительно, масштабность федеративной реформы отрицать невозможно. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ [22] изменения были внесены в 152 федеральных закона, в которых разграничение полномочий осуществлялось в соответствии с прежней схемой, сложившейся во второй половине 1990-х гг. Впоследствии изменения были внесены еще в 108 федеральных законов (без учета законов, отдельные положения которых утрачивали силу). Главным же представляется то, что в ходе реформы федеральный законодатель предложил новое понимание противоречивых и абстрактных положений статей 71-73 и 76 Конституции Российской Федерации.

Предшествующее толкование конституционных норм основывалось на презумпции недопустимости принятия по предметам совместного ведения федеральных законов, которые регулировали бы порядок осуществления полномочий субъектов Российской Федерации. Согласно Федеральному закону от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации» (ныне утратившему силу) [19] допускались:

1) федеральные законы, определяющие *основы (общие принципы) правового регулирования*, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;

2) федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти.

Таким образом, формально возобладала концепция рамочного федерального регулирования предметов совместного ведения, не исключавшая, однако, и федеральных законов прямого действия, ограниченных регулированием полномочий федеральных органов власти в этой сфере.

Однако практика принятия федеральных законов, как полагает М.С. Саликов, продемонстрировала стремление федерального законодателя не ограничиваться собственно «основами» и «принципами» [8, с. 167]. Принятые федеральные кодексы (Семейный, Трудовой и др.), по мнению А.В. Безрукова, не были рассчитаны на их

конкретизацию в законодательстве субъектов Федерации [1, с. 65]. Излишне детализированными оказались даже те федеральные законы, которые в самом наименовании ограничивали предмет правового регулирования общими принципами, в частности Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Действительно, можно говорить об устойчивой тенденции «к наращиванию “федерального присутствия” в сфере совместной компетенции. Федеральный законодатель попросту вытесняет отсюда регионального законодателя» [7, с. 13].

Одновременно федеральным законодателем было легализовано право на опережающее правовое регулирование субъектами Российской Федерации вопросов, отнесенных к совместному ведению. Этот правовой инструмент характерен для федераций, в которых совместное ведение Федерации и ее субъектов рассматривается как сфера конкуренции федеральных и региональных полномочий. Таким образом, действие федерального правового акта исключает одновременное действие правового акта субъекта Федерации. У федерального законодателя имеется возможность исчерпывающего правового регулирования тех вопросов, которые отнесены к совместному ведению. В этом случае предметного поля для законов субъекта не остается вообще. Разграничение полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов в форме конкурирующих законодательных полномочий является правовым механизмом постепенного *перераспределения* законодательных полномочий «в пользу» Федерации.

Новая федеральная концепция разграничения предметов ведения и полномочий базировалась на принципиальном допущении *федеральных законов прямого действия* в регулировании *полномочий субъектов Российской Федерации* по предметам совместного ведения. Воля федерального законодателя заключалась в дальнейшем расширении границ допустимого законодательного регулирования предметов совместного ведения.

По мнению Т.Я. Хабриевой, федеральный законодатель вправе определить круг вопросов:

1) в сфере совместного ведения, которые регулируются федеральными законами прямого действия (как правило, не требующими законодательной конкретизации в регионах); Федерация осуществляет также и исполнение этих законов;

2) регулируемых федеральными законами прямого действия, а исполняемых региональными властями;

3) регулируемых федеральным законодателем в форме рамочного регулирования, конкретизируемых региональным законодателем и исполняемых региональными органами исполнительной власти [13, с. 15].

Таким образом, сфера совместной компетенции Российской Федерации и ее субъектов стала толковаться более широко: и как сфера нормотворчества, и как сфера исполнения (реализации) правовых норм, включая финансовое обеспечение и контроль за исполнением полномочий. Такое толкование, на первый взгляд, вполне соответствует традициям европейского кооперативного федерализма, не случайно авторы новой концепции ссылались на австрийский и немецкий федерализм. Конституции Австрии и ФРГ действительно содержат перечень вопросов, регулируемых федеральными законами, но исполняемых правительствами земель; эти вопросы традиционно относятся к предметам совместного ведения. И все-таки при явной имитации «немецкой» модели разграничения полномочий в сфере совместного ведения этот подход завершает замещение признаков федеративного государства признаками децентрализованного *унитарного* государства. Для федераций характерно «*конституционно* установленное разграничение компетенции между федерацией в целом и ее субъектами, ... тогда как в унитарном государстве компетенция территориальных единиц, как и нередко само их существование и границы, устанавливаются *текущими актами* центральной власти» [5, с. 657-658].

Новейший российский опыт является ярчайшей иллюстрацией правовых последствий законодательного, а не конституционного разграничения полномочий по предметам совместного ведения. Весь процесс реформирования представляет собой последовательные шаги по изменению конституционной модели разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. За счет расширительного толкования перечня полномочий по предметам совместного ведения было ограничено содержание статьи 73 Конституции (то есть содержание собственных или исключительных полномочий субъектов Российской Федерации). Среди полномочий по предметам совместного ведения была выделена (численно преобладающая) группа федеральных полномочий, которые характеризуются теми же юридическими свойствами, что и полномочия Российской Федерации по предметам ее исключительного ведения. В результате изменений законодательно закреплённая модель разграничения полномочий по предметам совместного ведения практически утратила черты, свойственные *кооперативному* (австрийскому или немецкому) федерализму, и приобрела черты *дуалистического* (американского) федерализма, с той лишь существенной оговоркой, что принцип дуализма был последовательно применен лишь к федеральному уровню государственной власти.

Рассмотрим этот процесс детально. Согласно проекту Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

власти субъектов Российской Федерации» № 280525-3 (внесенному в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Президентом Российской Федерации 4 января 2003 г.) [17], предполагалось:

- 1) разграничить законодательные и исполнительные полномочия в сфере совместного ведения;
- 2) наделить федерального законодателя правом принимать федеральные законы прямого действия, регулирующие исполнение этих полномочий субъектами Российской Федерации.

В сравнении с прозвучавшими ранее предложениями, законопроект был ближе к стандартам федеративных отношений, определенных Конституцией Российской Федерации. В нем были определены не три, а две группы полномочий по предметам совместного ведения. Если следовать классификации федеральных полномочий по предметам совместного ведения, предложенной Т. Хабриевой, отсутствовала первая группа таких полномочий, в отношении которых и регулирование, и реализация полномочий осуществляется федеральным уровнем государственной власти самостоятельно. Из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения [18].

Первая группа полномочий по предметам совместного ведения в законопроекте – полномочия, в отношении которых федеральным законом устанавливаются *общие принципы* правового регулирования, а законами субъектов Российской Федерации – нормы прямого действия. Полномочия реализуются субъектами Федерации самостоятельно и за счет средств их собственных бюджетов (пункт 4 статьи 26.3 Проекта).

Вторая группа – полномочия, установленные *федеральными законами и иными федеральными правовыми актами прямого действия* и осуществляемые органами исполнительной власти субъектов Федерации за счет субвенций из федерального бюджета и под контролем Федерации (пункт 7 статьи 26.3 Проекта).

Но порядок разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, закрепленный принятым Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ [21], уже существенно отличался от схемы законопроекта.

С одной стороны, полномочия органов государственной власти субъектов Федерации по предметам совместного ведения, как и в законопроекте, были разделены на две группы. С другой стороны, правовой режим разграничения полномочий для каждой группы оказался иным. Так, допуская федеральное законодательное регулирование в отношении «первой группы» полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральный

законодатель *не установил* императива *рамочного* регулирования. Вместо этого было введено иное ограничение: не допускается включение в эти федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения соответствующих полномочий (пункт 4 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). Ограничение не распространяется на 6 полномочий из перечня полномочий субъектов Российской Федерации, предусмотренного пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона, а именно: на обеспечение проведения выборов и референдумов субъектов Российской Федерации; поддержку сельскохозяйственного производства; обеспечение права граждан на бесплатное общее и среднее образование; обеспечение некоторых видов специализированной медицинской помощи; предоставление субвенций местным бюджетам для выплаты адресных субсидий гражданам на оплату услуг ЖКХ; выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В этих вопросах федеральный законодатель вправе прибегнуть к любому уровню детализации закона.

Полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения «второй группы», согласно первоначальной редакции пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в ред. от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ), устанавливаются иными федеральными законами. Содержание таких «учреждающих» законов включает в себя несколько обязательных пунктов. Федеральный законодатель должен определить не только полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного с Россией ведения и стандарты финансирования при их осуществлении, но и формы отчетности региональных органов государственной власти, а также формы контроля вплоть до изъятия полномочий и возмещения федеральных субвенций. Предоставление субвенций по каждому из этих полномочий должно быть предусмотрено федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Таким образом, юридические свойства второй группы полномочий по предметам совместного ведения были определены законом крайне неоднозначно. С точки зрения *содержания* прав и обязанностей органов государственной власти субъектов Российской Федерации – это полномочия в сфере исполнения (точнее, администрирования) законов, и формула «Федерация законодательствует, а субъект Федерации – исполняет» как будто реализована.

Но, с точки зрения *принадлежности* их определенному субъекту публичного права, вряд ли обоснованно было называть их «полномочиями субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения» (как изначально следовало из содержания пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ). Возникнове-

ние каждого полномочия «второй группы» диктуется не требованиями Конституции, а волей федерального законодателя, его соображениями относительно финансовой и управленческой целесообразности учреждения таких полномочий. Следует согласиться с мнением В.А. Черепанова: полномочия, не нашедшие закрепления в перечне пункта 2 статьи 26.3, «автоматически переданы в компетенцию органов государственной власти Российской Федерации» [9, с. 178]. Этот факт признал и федеральный законодатель, предложивший в 2005 г. новую редакцию пункта 7 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ: «Полномочия Российской Федерации (а не субъектов Российской Федерации! – *Н.Ф.*) по предметам совместного ведения, не предусмотренные пунктом 2 статьи 26.3, могут передаваться для осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации другими федеральными законами» [24]. Действительно, делегирование субъектам Российской Федерации уже принадлежащих им полномочий (да еще федеральным законом) было бы абсурдом.

Унификация статуса исключительных федеральных полномочий и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения была завершена с установлением единого правового механизма их передачи для осуществления субъектам Российской Федерации. Первоначально, с 2003 г. по 2005 г., передача исключительных федеральных полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации регулировалась специальными нормами ст. 26.5 Федерального закона № 184-ФЗ (в ред. от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ), а возможность передачи полномочий Федерации по предметам совместного ведения вообще законом не предполагалась. В первом случае федеральный законодатель определил юридическую природу передачи полномочий как «*возложение осуществления отдельных полномочий*», допускал такое возложение в форме федерального закона, нормативного правового акта Президента или Правительства Российской Федерации, соглашения между федеральными и региональными органами государственной власти. Во втором случае (пункты 7 и 8 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ) речь шла лишь об *установлении* (исключительно федеральными законами) полномочий субъектов Российской Федерации по исполнению федеральных законов по предметам совместного ведения. Принципиально общим было требование согласовывать федеральные акты об установлении и возложении полномочий с субъектами Российской Федерации; статья 26.5 требовала применения *тех же форм участия субъектов Российской Федерации в принятии федерального закона о возложении на них исключительных федеральных полномочий, какие установлены для принятия федеральных законов по предметам совместного ведения*.

Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ [24] содержание статьи 26.5 было расширено, был закреплен единый порядок возложения на исполнительные органы субъектов Федерации как исключительных федеральных полномочий, так и отдельных собственных полномочий по предметам совместного ведения. С 1 января 2007 г. эта статья утратила силу [25], поскольку ее содержание фактически дублировало положения пункт 7 статьи 26.3. Отныне исключительные федеральные полномочия передаются для осуществления органам исполнительной власти в той же форме, что и отдельные полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения, – а именно, по общему правилу, федеральным законом, а не соглашением или подзаконным правовым актом. Логично, что теперь передача федеральных полномочий для осуществления субъектам Российской Федерации не требует согласования делегирующих федеральных законов в тех правовых формах, которые предусмотрены для федеральных законов по предметам совместного ведения.

Характерно, что новая (от 31 декабря 2005 г.) редакция пункта 7 статьи 26.3 о передаче федеральных полномочий содержала еще более развернутую характеристику механизмов контроля за переданными для осуществления субъектам Российской Федерации полномочиями и еще более широкий спектр вмененных главам субъектов Федерации и их правительствам обязанностей. Если ранее нормы закона относительно процедуры изъятия переданных полномочий могли толковаться двояко, то теперь эта неопределенность была преодолена: изъятие полномочий будет осуществляться в *административной* процедуре без участия федеральных и региональных органов законодательной власти, в «бесспорном» порядке.

Схематично изменение модели разграничения полномочий по предметам совместного ведения с 2003 г. по 2005 г. представлено в таблице 1.

В соответствии с данными табл. 1, сложно согласиться с выводом Т.В. Бережной о том, что в результате федеративной реформы в переделах предметов совместного ведения возникло две сферы: «рамочная» (первая группа полномочий) и «совместная» (вторая группа полномочий) [2, с. 10]. В действительности в 2003 г. полномочия по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов были разделены на две количественно и качественно неравноценные группы.

Первая группа – *полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения*, осуществляемые ими за счет собственных средств (обеспеченных стабилизированной налоговой и бюджетной системами). Они универсальны (нормотворчество, исполнение правовых норм, финансовое обеспечение исполнения полномочий, контроль

Таблица 1

Модель разграничения полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам их совместного ведения (сравнительный анализ Федерального закона от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ и Федерального закона от 31.12.2005 г. № 199-ФЗ)

Группа полномочий	Законодательное регулирование полномочий	Финансовое обеспечение полномочий	Исполнение полномочий	Контроль за исполнением полномочий	Изъятие полномочий в административной процедуре	Юридический статус, закрепленный ФЗ от 4.07.2003 г. № 95-ФЗ	Юридический статус, закрепленный ФЗ от 31.12.2005 г. №199-ФЗ
1-я	РФ, субъект РФ	Субъект РФ	Субъект РФ	субъект РФ	Невозможно	Полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения	Полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения
2-я	РФ	РФ	РФ или передача осуществления субъектам РФ	РФ	Возможно	Полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения	Полномочия РФ по предметам совместного ведения

за исполнением) и не могут быть изъяты федеральными органами государственной власти в административной процедуре. Но мы не видим оснований считать эту группу полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации *собственными* [3, с.297, 9, с.174].

Во-первых, они учреждены не Конституцией, а федеральными законами, так что объем полномочий субъектов Федерации может меняться по воле федерального законодателя. Во-вторых, полномочиями законодательного регулирования наделен не только региональный, но и федеральный законодатель, то есть полномочия разделены. В-третьих, законодательные полномочия субъектов Федерации ограничены содержанием соответствующих федеральных законов (поскольку речь идет о предметах совместного ведения, федеральные законы обладают большей юридической силой). Федеральный законодатель практически не ограничен в степени детализации законодательного регулирования. На деле федеральным законом была воспроизведена модель статьи 72 Конституции Российской

Федерации, где перечень предметов совместного ведения заменен перечнем полномочий, корреспондирующим каждому предмету ведения (пока не важно, насколько адекватно проведена эта «инвентаризация» полномочий). Что особенно досадно, – не был устранен главный дефект конституционных норм, то есть нет внятного ответа на вопрос, являются ли эти совместные законодательные полномочия рамочными для федерального законодателя. Наиболее точной характеристикой этой группы полномочий, на наш взгляд, является их определение как полномочий по предметам совместного ведения, *закрепленных за субъектами Российской Федерации*.

Вторая группа, гораздо более значительная. Это группа полномочий, соответствующих конституционно обозначенным предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Она содержит полномочия *федеральных органов государственной власти по предметам совместного ведения*. Данная группа полномочий действительно обладает всеми признаками *собственных полномочий*, поскольку они *de jure* могут быть реализованы и без участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Решение вопроса об участии или неучастии последних в осуществлении таких полномочий – прерогатива Федерации. Принятие делегирующих федеральных законов не требует согласия субъектов Российской Федерации, изъятие переданных полномочий осуществляется постановлением Правительства Российской Федерации. Эта группа полномочий Российской Федерации определена по остаточному принципу, что свидетельствует о законодательном закреплении централизованной модели федерализма, в то время как Конституция Российской Федерации установила децентрализованную модель разграничения законодательных полномочий (остаточные полномочия принадлежат субъектам Российской Федерации).

Итак, в пределах предметов совместного ведения были обособлены: 1) собственные полномочия Российской Федерации (открытый перечень полномочий); 2) полномочия, закрепленные федеральным законодателем за субъектами Российской Федерации (закрытый перечень полномочий). Отнесение первой группы полномочий к полномочиям по предметам совместного ведения, на наш взгляд, лишено содержательного юридического смысла и лишь формально обеспечивает соответствие Конституции Российской Федерации. Вследствие этого масштабы российского федерализма «сжались» до содержания пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». А правовое регулирование всех остальных сфер общественной жизнедеятельности, предусмотренных статьями 71 и 72 Кон-

ституции, характеризуют Россию как децентрализованное унитарное государство.

На основании правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, высказанных в решении о судебном нормоконтроле в отношении законов субъектов Российской Федерации, может быть дана беспристрастная правовая оценка «реформы полномочий». Повторим ее еще раз: «согласно статье 72 (пункт «а» части 1) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральным законам относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Из федеративной природы их взаимоотношений вытекает ... недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации *всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, то есть без учета интересов субъектов Российской Федерации* и места их органов власти в системе публичной власти» (курсив – *Н.Ф.*) [16].

Полагаем, что этот вывод Конституционного Суда РФ имеет значение правового принципа в регулировании федеративных отношений и не может быть пересмотрен федеральным законодателем. В отношении исследуемой проблемы следует лишь ограничиться двумя дополнительными замечаниями.

Первое. Критерии выбора правовой модели разграничения предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов («рамочной» или «конкурирующей») обозначены непосредственно Конституцией. Так, подпункты «е», «ж», «и», «н», «о» части 1 статьи 72; части 3 статьи 75 и части 1 статьи 77 Конституции указывают на сферу отношений, в пределах которой Федерация устанавливает *основы (общие принципы)* правового регулирования. Это общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта; общие принципы налогообложения; общие принципы организации системы органов государственной власти и органов местного самоуправления (включая сюда и органы государственной власти субъектов Российской Федерации); координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, координация вопросов здравоохранения. По названному кругу вопросов субъекты Российской Федерации не могут быть лишены законодательных полномочий, и законодательные полномочия не могут быть сведены к формальному дублированию норм федерального законодательства. Все иные вопросы, названные в статье 72 действующей Конституции, могут регулироваться федеральными законами прямого действия, в которых федеральный законодатель вправе разграничить компетенцию федеральных органов государственной власти, компетенцию органов государственной власти субъектов Российской Федерации, компетенцию органов местного самоуправления.

Второе. Статус субъекта Федерации должен быть определен только федеральной конституцией и конституцией (уставом) самого субъекта Федерации, а изменен на основании федерального конституционного закона (часть 5 статья 66 Конституции). Но, конкретизируя права, обязанности и устанавливая ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральный закон регулирует *статус* субъектов Российской Федерации. Следовательно, федеральный законодатель осуществляет не принадлежащие ему исключительно полномочия учредителя [8, с. 168]. Поскольку реформа полномочий (с учетом пробелов Конституции) была неизбежной, новая модель разграничения полномочий по предметам совместного ведения (изменившая конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации) требовала закрепления в форме федерального конституционного закона. Только эта правовая форма предусматривает наделение Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «сильными» законодательными полномочиями: спорный закон не может быть принят без согласия представителей органов государственной власти субъектов Российской Федерации, выраженного квалифицированным большинством состава палаты.

Реализация новой схемы разграничения полномочий, к сожалению, не дает оснований для однозначно положительной оценки реформы и с точки зрения ее результативности.

Во-первых, содержание (круг) вопросов, в отношении которых устанавливается различный порядок регулирования (федеральное и региональное или только федеральное) был определен произвольно, подчас без соблюдения границ, установленных содержанием статей 72 и 73 Конституции Российской Федерации. Так, в результате «перераспределения» полномочий субъекты Российской Федерации были «исключены из числа участников лесных и водных правоотношений, значительно сокращена их компетенция в сфере недропользования» [10, с. 3-4]. Впоследствии федеральный законодатель поспешил исправить допущенное им ограничение, постепенно расширив перечень полномочий субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Но постоянные изменения в объеме «своих» полномочий вряд ли способствуют стабилизации регионального государственного управления.

Во-вторых, уже поправками к Федеральному закону № 184-ФЗ, принятыми 31 декабря 2005 г. сам принцип дуалистического разделения полномочий по предметам совместного ведения был пересмотрен. Вместе со статьей 26.3-1 в правовой оборот была введена категория «участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в осуществлении» как исключительных федеральных полномочий, так и новых собственных полномочий по предметам совместного ведения, которые Федерация не переда-

ла для осуществления региональным органам государственной власти.

Конструкция этой статьи поразительна. С одной стороны, возможность соучастия в осуществлении федеральных полномочий и пределы (особенности) такого соучастия определяются федеральным законом. Допустимо даже осуществление правотворческих полномочий субъектами Российской Федерации наряду с федеральным регулированием. С другой стороны, соучастие в осуществлении федеральных полномочий не является обязанностью для субъектов Российской Федерации, поскольку зависит от возможности обеспечить эти инициативные дополнительные полномочия средствами из регионального бюджета. Таким образом, для финансово сильных и готовых к дополнительной ответственности субъектов Российской Федерации объем полномочий будет несколько увеличен за счет фактического «возвращения» или «перемещения» ряда федеральных полномочий в сферу совместного ведения.

Подобный правовой механизм отчасти напоминает Россию времен «форалистического» федерализма: при одинаковом объеме «обязательных» полномочий закрепляется асимметрия «добровольных» полномочий. Но вместо двустороннего договорного регулирования (с взаимной ответственностью сторон и неизбежными элементами торга) используется правовой механизм упрощающего федерального закона. В обозначенных им границах субъекты Российской Федерации наделяются определенной автономией в решении вопроса о фактическом объеме своих властных полномочий. Эта модель очень близка испанской модели «двойного списка», согласно которой автономные сообщества могут принять на себя любые полномочия из закрепленного Конституцией перечня, включив избранные полномочия в свой Устав (формально утверждаемый в форме общенационального закона). Кроме того, они могут расширить список собственных полномочий за счет таких вопросов, которые не отнесены к исключительному ведению Испанского парламента. Если автономное сообщество не включило в свой Устав некоторые полномочия, они осуществляются на территории испанским государством. Поэтому одновременно с базовыми на территориях областей действуют и конкретизирующие национальные законы. Если полномочия были включены в устав области, то наряду с базовым национальным законодательством действуют законы области [6, с. 141-142]. Допущение «участия» в осуществлении федеральных полномочий не только доказывает низкую эффективность дуалистического принципа в разделении полномочий в России, но и восстанавливает в правах идею субсидиарной природы российского государства.

В-третьих, институт участия в осуществлении федеральных полномочий явно конкурирует с уже традиционным для российско-

го федерализма институтом опережающего правового регулирования (пункт 5 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ). Опережающее правовое регулирование недопустимо в отношении предметов исключительного федерального ведения. Но, с другой стороны, оно не требует и регламентации в федеральном законе. При этом обе правовые формы в равной степени правомерны при реализации публично-правовых инициатив органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере собственных полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, не переданных для осуществления региональным властям. До принятия федерального закона инициативные полномочия должны основываться на праве опережающего правового регулирования; после вступления федерального закона в силу – на праве участия в осуществлении федеральных полномочий. Подобное двойственное регулирование принципиального вопроса о порядке осуществления инициативных полномочий субъектов Российской Федерации вряд ли можно считать удачным.

В-четвертых, институт участия в осуществлении федеральных полномочий, как отмечает М.В. Глигич-Золотарева, противоречит запрету нефинансируемых федеральных мандатов. Вопреки принципу бюджетной эквивалентности (достаточности бюджетных доходов для осуществления расходных обязательств), инициативное участие субъектов Российской Федерации в осуществлении федеральных полномочий не создает у Федерации обязательств по финансированию этих полномочий. Учреждение института, таким образом, решает задачи федеральной политики: «федеральный законодатель продолжает принимать законы, регулирующие полномочия субъектов Федерации, не обеспеченные финансированием, однако поскольку такое финансирование согласно закону нельзя в обязательном порядке возложить на субъекты Федерации, то полномочия осуществляются субъектами в добровольном порядке, то есть можно сказать и так, что не осуществляются вовсе» [4, с. 121]. Не разделяя столь категоричного суждения, заметим, что редакцию федерального закона в этой части действительно следовало бы уточнить. Действующее положение о том, что финансирование инициативных полномочий «не является обязанностью субъекта Российской Федерации», следовало бы дополнить положением о том, что за Российской Федерацией сохраняется вся полнота ответственности по осуществлению и финансированию указанной группы полномочий в тех случаях, когда субъект Российской Федерации не участвует в их осуществлении.

В-пятых, количество новых федеральных полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации отдельными федеральными законами, значительно превысило количество полномочий субъектов Россий-

ской Федерации, закрепленных за ними пунктом 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ [см.: 23, 24, 25, 26]. Количество переданных полномочий и сам факт их передачи доказывает, что более эффективным будет осуществление их региональным уровнем государственной власти. Следуя принципу subsidiarity, логично признать эти полномочия не федеральными, а региональными. Кроме того, практика зарубежного (в частности немецкого) федерализма свидетельствует о том, что передача федеральных полномочий для осуществления субъектам Федерации допускает осуществление надзора за законностью и целесообразностью их исполнения, но общие административные предписания Федерального правительства требуют согласия Бундесрата, а создание ведомств остается делом земель (статья 85 Основного закона ФРГ) [14, с. 201-208].

В-шестых, по мере увеличения количества переданных полномочий возросло и количество законов, адресованных региональному уровню государственной власти, законодательное регулирование разграничения полномочий стало более громоздким и сложным.

В-седьмых, реформа полномочий не затронула действительно существенный конституционный вопрос – неэффективную процедуру согласования проектов федеральных законов по предметам совместного ведения с органами государственной власти субъектов Федерации. Сложившийся с конца 1990-х гг. порядок позволяет считать позицию субъекта Федерации «не выраженной» в случае, если один из органов государственной власти субъекта Федерации одобрил законопроект, а другой – отклонил [12, с. 290]. Существенные изменения в статусе главы субъекта Федерации заметно усилили зависимость региональных правительств от главы государства. «Согласование» с субъектами Российской Федерации проектов федеральных законов в еще большей степени становится правовой фикцией. Возможность игнорирования субнациональных публичных интересов в процессе принятия федеральных законов по предметам совместного ведения не просто сохранена, она усилена.

Бесспорно, новая концепция имеет и ряд преимуществ, среди которых можно назвать следующие:

- запрет разграничения полномочий в форме федеральных подзаконных актов (что допускалось прежним законодательством);
- расширение оснований для разграничения полномочий в сфере совместного ведения в форме двусторонних договоров (ограничения, установленные ранее действовавшим законодательством, рядом авторов рассматривались как неконституционные [11, с. 25]);
- законодательное закрепление некоторых принципов бюджетного федерализма;

– легализацию практики делегирования собственных (исключительных) полномочий как с федерального уровня на региональный, так и с регионального – на муниципальный;

– разграничение полномочий по предметам совместного ведения в сложноустроенных субъектах Российской Федерации.

Иначе говоря, разграничение полномочий в сфере совместного ведения стало чуть более рациональным, но еще менее «федеративным». Федеральный законодатель не решил (да и мог ли решить) главной задачи: не обеспечил баланса интересов двух уровней государственной власти, не исключил возможности правовой экспансии в сферу полномочий субъектов Федерации.

Специфика современных российских правовых институтов, на наш взгляд, заключается в том, что не обеспечены механизмы эффективного *представительства* именно *субнациональных интересов* (опыт рабочей группы Госсовета это подтвердил), следовательно, не обеспечивается и их согласование. В силу этого обстоятельства в содержании концепции и ее законодательном обеспечении преобладает интерес федерального уровня государственной власти и соответствующих экономических и управленческих структур.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. *Безруков А.В.* Конституция Российской Федерации и институт совместной компетенции // *Федерализм*, 2003. № 4. С. 59-72.
2. *Бережная Т.В.* Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией субъектами Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Автореф. дисс...канд. юрид. наук. Омск: Изд-во Омского гос. ун-та, 2006. 27 с.
3. *Глигич-Золотарева М.В.* Правовые основы федерализма. М.: Юристъ, 2006. 421 с.
4. *Глигич-Золотарева М.В.* Правовое регулирование действующей схемы разграничения доходных и расходных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: проблемы и предложения // *Тенденции развития межбюджетных отношений в Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации*, 2006. № 23(311). 62 с.
5. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4 т. Т. 1-2 // Под ред. Б.А. Страшуна. М.: Изд-во. БЕК, 1995. 757 с.
6. *Пинель Хулио.* Разграничение полномочий: испанский опыт и российские проблемы // *Сравнительное конституционное обозрение*, 2006. № 3. С. 138-154.
7. *Саликов М.С.* Конституционный федерализм России: опыты десятилетнего развития // *Федерализм*, 2003. № 3. С. 5-18.
8. *Саликов М.С.* О некоторых проблемах разграничения законодательных полномочий в российской федеративной системе // *Сравнительное конституционное обозрение*, 2005. № 1. С. 167-172.

9. *Черепанов В.А.* Федеративная реформа в России. М.: Изд-во «Социально-политическая мысль», 2007. 318 с.
10. *Черепанов В.А.* О мониторинге правовых основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право, 2005. № 5. С. 2-6.
11. *Черепанов В.А.* Договоры с Федерацией: за и против // Федерализм, 2003. № 1. С. 25-46.
12. *Чертков А.Н.* Процедура согласования проектов федеральных законов с субъектами Российской Федерации в Государственной Думе // Парламентские процедуры: проблемы России и зарубежный опыт. Материалы научной конференции / Под ред С.А. Авакьяна. М., 2003. С. 283-292.
13. *Хабриева Т.Я.* Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации // Право и экономика, 2003. № 3. С. 14-17.
14. Основной закон ФРГ от 23 мая 1949 года // Конституции государств Европейского Союза / Под ред. Л.А. Окунькова. М.: ИНФРА-М-НОРМА, 1997. 802 с.
15. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года (О положении в стране и основных положениях внутренней и внешней политики государства). М.: Известия, 2001. 46 с.
16. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2000. № 16. Ст. 1774.
17. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 21 февраля 2003 года № 3661-III ГД «О проекте Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» // Ведомости Федерального Собрания Российской Федерации, 2003. № 7.
18. Указ Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741 (с изм. согласно Указам Президента РФ от 13.12. 2001 № 1463, от 27.11.2003 № 1395) «О комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» // Собрание законодательства РФ, 2001. № 27. Ст. 2652 (утратил силу).
19. Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации, 1999. № 26. Ст. 3176 (утратил силу).
20. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изменениями от 29 июля 2000 г., 8 февраля 2001 г., 7 мая, 24 июля, 11 декабря 2002 г., 4 июля 2003 г., 19 июня, 11, 29 декабря 2004 г.) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; 2001. № 7. Ст.608; 2002. № 19. Ст. 1792. № 30. Ст. 3025; 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2709.

21. Федеральный закон от 04 июля 2003 года № 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, 2003. № 27. (Ч. II). Ст. 2709.

22. Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2004. № 35. Ст. 3607; 2005. № 40. Ст. 3985; 2006. № 1. Ст. 10; 2007. № 1 (ч. 1). Ст. 21; 2007. № 43. Ст. 5084.

23. Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ (с изм. на 4 декабря 2006 г., в ред. от 1 января 2007 г.) «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований // Собрание законодательства Российской Федерации, 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 25

24. Федеральный закон от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ (с изм. от 15 февраля, 3 июня, 6, 27 июля 2006 г.; от 4, 29 декабря 2006 г.; от 20 апреля 2007 г.) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2006. № 1. Ст. 10; № 8. Ст. 852; № 23. Ст. 2380; 2007. № 17. Ст. 1932.

25. Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий (с изм. от 20 апреля, 18 октября 2007 г.)» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 1 (Ч. 1). Ст. 21; № 17. Ст. 1932.

26. Федеральный закон от 18 ноября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации, 2007. № 43. Ст. 5084.

RESUME

Natalya Alexeevna Filippova, Candidate of political science, associate professor, department of state and municipal law, Surgut State University, -post-doctoral student, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of Russian Academy of Sciences. Surgut, (3462) 28-27-58 filip64@mail.ru

New Model of Differentiation and Decentralization of Power in Russian Federalism: Problems of Securing the Interests of Constituent members of Russian Federation

The author analyzes preconditions and contents of the federal reform in Russia (2003–2008) and considers the legal nature of the new model of power differentiation ,

Филиппова Н.А. Новая модель разграничения и децентрализация полномочий
в системе российского федерализма: проблемы обеспечения интересов субъектов РФ

especially in the issues of joint conduct, and shows its shortages and legal consequences.

Differentiation of subjects of conduct and power, subjects of joint conduct of Russian Federation, transfer of power, participation of subjects in implementation of federal power.

Материал поступил в редколлегию 24.03.2008 г.