

СОСТОЯНИЕ КОНСТИТУЦИОННОГО (УСТАВНОГО) ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ РЕФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

© 2010 г. Алексей Владимирович Лесин¹

Краткая аннотация: в статье рассмотрены основные направления реформы федеративных отношений и развитие конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в условиях этой реформы. Автором выделены два этапа развития данного законодательства, определены их особенности.

Annotation: the main directions of federative relations' reform and the development of constitutional legislation in subjects of the Russian Federation during this reform are considered in the article. The author picked out two periods of present legislation progress and detected the peculiarities of them.

Ключевые слова: конституционное (уставное) законодательство, субъекты РФ, Конституция (Устав), федеративная реформа, этапы.

Key words: constitutional legislation, subjects (regions) of the Russian Federation, the Constitution, federative reform, periods (stages).

Необходимость укрепления федерализма в Российской Федерации была впервые обозначена Президентом в 2000 г. в ходе его Ежегодного послания Федеральному Собранию. Тогда же был принят ряд мер, нацеленных на устранение децентрализованности государства.

Реформа федеративных отношений сопровождалась серьезными изменениями законодательства, как федерального, так и регионального. К настоящему времени наиболее активные ее этапы, сопровождавшиеся принятием многочисленных нормативно-правовых актов на федеральном и региональном уровнях, уже пройдены. Это позволяет определить основные этапы и подвести некоторые итоги 10-летнего периода развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

Вопрос реформирования федеративных отношений неоднократно обсуждался в научной литературе. При этом, по нашему мнению, не в полной мере было рассмотрено влияние реформы федеративных отношений на развитие конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ. Для этого необходимо в первую очередь выделить основные направления данной реформы.

Один из первых шагов федеративной реформы – изменение порядка формирования Совета Федерации.

Согласно Федеральному закону «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» от 5 августа 2000 г.² членами Совета Федерации могут быть представители законодательного и исполнительного органов власти субъекта РФ. Представитель от законодательного органа региона избирается этим органом на срок полномочий последнего, а представитель от исполнительного органа субъекта РФ назначается главой региона на срок его полномочий. В результате реформы из состава

Совета Федерации были выведены региональные лидеры и заменены представителями законодательной и исполнительной ветвей власти субъектов.

Второе направление реформы федеративных отношений связано с созданием федеральных округов и назначением в них полномочных представителей Президента РФ.

Основными задачами представителя Президента являются³:

организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ;

организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ;

представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту РФ соответствующих предложений.

По мнению проф. Н.М. Добрынина, «в ходе реформы данный институт претерпел значительные изменения. Со временем основная их (полномочных представителей Президента РФ. – Прим. авт.) задача – приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным, а также преимущественно представительские и контрольные (фискальные) функции “обросли политическими, финансовыми и исполнительно-распорядительными”⁴.

¹ Аспирант кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета (тел. моб.: 8-905-826-97-95).

² См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 32. Ст. 3336.

³ См.: п. 5 Указа Президента РФ “О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе” от 13 мая 2000 г. // Собрание законодательства РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.

⁴ Добрынин Н.М. Российский Федерализм: генезис, эволюция. Избр. публикации. В 2-х т. Т. 2. Новосибирск, 2008. С. 123.

Третье направление – внедрение новой схемы разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами.

Указом Президента РФ “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” от 21 июня 2001 г.⁵ образована специальная комиссия, результатом работы которой стало принятие ряда федеральных законов, закрепивших концепцию разграничения компетенции между федеральным центром и регионами. Подробно эти законы будут рассмотрены ниже.

Данное направление в наибольшей степени повлияло на развитие конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ.

Четвертое направление – отмена прямых выборов руководителей регионов.

В соответствии с Федеральным законом «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”» от 11 декабря 2004 г.⁶ (далее – Федеральный закон от 11 декабря 2004 г.) региональная исполнительная власть формируется по-новому – через представление кандидатур глав регионов Президентом РФ с последующим их утверждением законодательными собраниями субъектов РФ.

Пятое направление – укрупнение субъектов РФ.

Начиная с 2004 г. осуществляется процесс укрупнения субъектов РФ. В марте 2004 г. был принят Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа”⁷, в соответствии с которым Пермский край считается образованным с 1 декабря 2005 г. В дальнейшем были образованы Красноярский край (с 1 января 2007 г.)⁸, Камчатский край (с 1 июля 2007 г.)⁹, Иркутская область (с 1 января 2008 г.)¹⁰, Забайкальский край (с 1 марта 2008 г.)¹¹.

⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2001. № 26. Ст. 2652.

⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

⁷ См.: Росс. газ. 2004. 26 марта.

⁸ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа” от 14 октября 2005 г. // Собрание законодательства РФ. 2005. № 42. Ст. 4212.

⁹ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа” от 12 июля 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2006. № 29. Ст. 3119.

¹⁰ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа” от 30 декабря 2006 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 1. Ст. 1.

¹¹ См.: Федеральный конституционный закон “Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и

Агинского Бурятского автономного округа” от 21 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

Таким образом, в результате реформирования системы федеративных отношений изначально поставленная цель – усиление федеральной власти – была достигнута. В части распределения полномочий между органами государственной власти РФ и субъектов РФ следует отметить централизацию компетенции на федеральном уровне. Существующий порядок выбора глав исполнительных органов власти субъектов РФ позволяет Президенту “назначать” их, а изменение порядка формирования Совета Федерации – добиться представления интересов в данном органе государственной власти в большей степени Президента РФ, а не регионов.

Параллельно реформированию федеративных отношений происходили соответствующие изменения в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. Развитие последнего, по нашему мнению, может быть разделено на два основных этапа:

1-й этап: период с 2000 по 2003 г. – приведение конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным, создание системы контроля за вновь принятыми нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Отправной точкой развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ на данном этапе следует назвать принятие Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” от 6 октября 1999 г.¹² (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г.). Закон определил правовые основы образования, формирования и деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с федеральными органами государственной власти.

В целях приведения законодательства субъектов РФ в соответствие с указанным Федеральным законом и обеспечения преемственности власти был установлен переходный период – в два календарных года (до конца 2002 г.). В течение этого периода были приняты, например, постановления правительства Нижегородской области “О приведении в соответствие с действующим законодательством некоторых актов Администрации Нижегородской области” от 24 января 2002 г.¹³, постановление Законодательного собрания Тверской области «О создании рабочей группы по подготовке проекта закона Тверской области “О внесении изменений и дополнений в Устав Тверской области”» от 24 января 2002 г.¹⁴ и др.

В дальнейшем перед субъектами РФ была поставлена задача – привести региональное законодательство в соответствие с федеральным. По мнению В.В. Путина, эта мера должна была “обеспечить неприкосновенность личности и собственности, установить единые для всех и стабильные правила и нормы жизни в любой точке России”¹⁵. Указом Президента РФ “О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации” от 10 августа 2000 г.¹⁶ было предусмотрено проведение юридической экспертизы нормативных актов субъектов РФ

Агинского Бурятского автономного округа” от 21 июля 2007 г. // Собрание законодательства РФ. 2007. № 30. Ст. 3745.

¹² См.: Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

¹³ См.: Нижегородские новости. 2002. 6 февр.

¹⁴ См.: Тверские ведомости. 2002. 1–7 февр.

¹⁵ Выступление Президента РФ В. Путина на Съезде общероссийского политического движения “Единство”, 2000 г.

¹⁶ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 33. Ст. 3356.

на соответствие Конституции РФ или федеральному закону, формирование федерального банка нормативных правовых актов субъектов РФ.

Согласно Положению о порядке ведения федерального регистра, утв. Постановлением Правительства РФ от 29 ноября 2000 г. № 904¹⁷, в федеральный банк нормативных правовых актов субъектов РФ включаются конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты органов законодательной (представительной) власти субъектов РФ, нормативные правовые акты высших должностных лиц субъектов РФ (руководителей высших органов исполнительной власти субъектов РФ), органов исполнительной власти субъектов РФ (государственных советов, правительств, кабинетов министров, администраций, мэрий, министерств и иных органов), затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер.

Во исполнение Указа Президента РФ на уровне субъектов РФ приняты соответствующие нормативно-правовые акты, например распоряжение Президента Кабардино-Балкарской Республики «О мерах по исполнению Указа Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 “О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации”» от 29 декабря 2000 г., Методические рекомендации по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в части нормативных правовых актов Удмуртской Республики (утв. приказом Управления Минюста РФ по УР от 12 февраля 2001 г. № 01-03/12) и др.

Таким образом, началась активная работа органов государственной власти субъектов РФ по приведению конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным. На федеральном уровне был выстроен механизм контроля за вновь принятыми нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

2-й этап: период с 2003 г. по настоящее время – разграничение предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления, а также укрупнение субъектов РФ.

Данный этап связан в первую очередь с принятием федеральных законов, направленных на разграничение полномочий между органами публичной власти: Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» от 4 июля 2003 г.¹⁸ и Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” от 6 октября 2003 г.¹⁹

Указанные Федеральные законы во многом определили содержание и характер федеративной реформы. В них были заложены основные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также принципы делегирования органам власти субъектов РФ и органам местного самоуправления отдельных полномочий по предметам ведения Российской Федерации. Принятие данных Законов обусловило кардинальное изменение федерального и регионального законодательства, была решена задача по определению конкретных, четких

полномочий центра, субъектов Федерации (в рамках их совместной компетенции) и органов местного самоуправления. Федеральный закон от 4 июля 2003 г. установил типы полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения²⁰.

Положения п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в ред. Федерального закона от 4 июля 2003 г.) предполагают принятие порядка 30 законов, касающихся полномочий по предметам совместного ведения, финансируемых из бюджетов субъектов Федерации²¹.

В развитие положений Федерального закона от 4 июля 2003 г. был принят Федеральный закон «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”» от 22 августа 2004 г.²²

Необходимость принятия данного Федерального закона была обусловлена вторым этапом проводимой федеративной реформы, направленным на обеспечение эффективного и ответственного выполнения органами публичной власти всех уровней своих функций, на создание предпосылок для устойчивого экономического роста. В нем предусматриваются внесение изменений и дополнений в 155 законодательных актов, а также частичная или полная отмена 103 законодательных актов федерального уровня²³.

Вступивший в силу Федеральный закон от 11 декабря 2004 г.²⁴ закрепил порядок наделения гражданина полномочиями высшего должностного лица. Ряд положений Закона направлен на оптимизацию соотношения принципов самостоятельности и ответственности всех уровней власти, на обеспечение четкости определения состава и структуры полномочий органов государственной власти субъектов РФ.

Завершает процесс плановых существенных изменений федерального законодательства в связи с разграничением полномочий между уровнями публичной власти Федеральный закон “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” от 29 декабря 2004 г.²⁵ Его разработка и принятие обусловлены тем, что в рамках анализа компетенции, предусмотренной отраслевым законодательством, выявилась необходимость расширения полномочий органов государственной власти субъектов Федерации по предметам

²⁰ См.: О состоянии законодательства в сфере федеративных отношений // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2005. № 12 (264). С. 26.

²¹ См.: Шувалов И.И. Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в связи с реформой федеративных отношений и местного самоуправления // Журнал рос. права. 2004. № 9. С. 5.

²² См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 35. Ст. 3607.

²³ См.: О состоянии законодательства в сфере федеративных отношений. С. 28.

²⁴ См.: Собрание законодательства РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

²⁵ См.: Собрание законодательства РФ. 2005. № 1 (Ч. 1). Ст. 25.

¹⁷ См.: Собрание законодательства РФ. 2000. № 49. Ст. 4826.

¹⁸ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 27 (Ч. 2). Ст. 2709.

¹⁹ См.: Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

совместного ведения, осуществляемых ими за счет средств собственных бюджетов.

В связи с принятием указанных Законов субъектам РФ пришлось кардинально менять конституционное (уставное) законодательство. В субъектах РФ принимались региональные программы изменения законодательства (например, постановление Администрации Тверской области “О мерах по реализации Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ и Указа Президента Российской Федерации от 27 ноября 2003 г. № 1395” от 26 октября 2004 г.²⁶, утвердившее программу мер по реализации данных законов, и др.) либо планы реализации Федеральных законов (например, постановление Администрации Тюменской области “О плане нормотворческой деятельности по приведению актов Тюменской области в соответствие с Федеральными законами от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ и иными законами Российской Федерации” от 15 декабря 2004 г.²⁷, распоряжение губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры “О плане мероприятий по принятию нормативных правовых актов губернатора и правительства автономного округа в целях реализации Федеральных законов от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ” от 1 октября 2004 г.²⁸ и др.).

Работа по приведению законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным способствовала систематизации всего законодательного массива, устранению неточностей и противоречий. В 2005 г. во многих субъектах РФ были приняты новые Основные законы, учитывающие все изменения федерального законодательства, а в конституции (устава) иных субъектов РФ были внесены соответствующие изменения и дополнения (например, Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. № 282-ОЗ²⁹, Устав (Основной закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ³⁰ и др.).

Реформа федеративных отношений в части разграничения предметов ведения, наиболее активная стадия которой началась в 2004 г., в полной мере не завершена. В настоящее время продолжают вноситься незначительные изменения в Федеральный закон от 6 октября 1999 г.³¹, которые органы государственной власти субъектов РФ учитывают при изменении нормативно-правовых актов субъектов РФ.

По нашему мнению, в рамках рассматриваемого этапа развития необходимо обратить особое внимание на развитие конституционного (уставного) законодательства вновь образованных субъектов РФ.

Со дня образования нового субъекта РФ и до завершения формирования законодательного (представительного) органа государственной власти устанавливается переходный период, в течение которого законы принимаются законодательными (представительными) органами государственной власти обоих субъектов в форме законов вновь образованного субъекта РФ. При этом иные нормативные акты указанные органы принимают самостоятельно на основании соглашения между законодательными (представительными)

органами государственной власти (например, Соглашение о порядке принятия законов и иных нормативных правовых актов Камчатского края Советом народных депутатов Камчатской области и Думой Корякского автономного округа от 24 июля 2007 г.³², постановление Читинской областной Думы “О Соглашении между Читинской областной Думой, Агинской Бурятской окружной Думой, губернатором Читинской области и главой Администрации Агинского Бурятского автономного округа” от 19 декабря 2007 г.³³ и др.).

Вопросы правопреемства подлежат урегулированию договорами и соглашениями, заключаемыми органами государственной власти вновь образованного субъекта РФ с органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти соответствующих субъектов РФ, с иностранными государствами и международными организациями, а при необходимости федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами вновь образованного субъекта РФ.

Законодательные (представительные) органы власти объединяющихся субъектов РФ в переходный период не могут осуществлять полномочия, касающиеся:

- 1) принятия законов, иных нормативных правовых актов и осуществления других действий, связанных с отчуждением собственности субъектов РФ, за исключением безвозмездной передачи имущества в связи с разграничением полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления;
- 2) утверждения договоров и соглашений с другими субъектами РФ;
- 3) утверждения договоров и соглашений в сфере осуществления международных и внешнеэкономических связей;
- 4) принятия законов и иных нормативных правовых актов, а также решений, в том числе о проведении референдумов, направленных на прекращение процесса образования нового субъекта РФ;
- 5) принятия законов и иных нормативных правовых актов, содержащих требование об отставке губернатора нового субъекта РФ, а также губернатора либо главы администрации “старых” субъектов РФ (до окончания срока их полномочий) и назначенных ими должностных лиц.

Таким образом, второй этап развития конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ характеризуется кардинальными изменениями в части разграничения предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. На данном этапе в ходе укрупнения субъектов РФ действуют нормативные акты, принятые в особом порядке (например, принятие законов органами государственной власти двух субъектов РФ в форме законов вновь образованного субъекта РФ).

Обобщая результаты проведенного анализа, следует отметить ключевые направления федеративной реформы в России: изменение порядка формирования Совета Федерации; создание федеральных округов и назначение в них полномочных представителей Президента РФ; внедрение новой схемы разграничения полномочий между Федерацией и ее субъектами; отмена прямых выборов руководителей

²⁶ См.: Тверская жизнь. 2004. 2 нояб.

²⁷ См.: Тюменская область сегодня. 2004. 31 дек.

²⁸ См.: Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. 2004. № 10. Ст. 1521.

²⁹ См.: Ведомости Новосибирского областного Совета депутатов. 2005. 22 апр.

³⁰ См.: Рязанские ведомости. 2005. 22 нояб.

³¹ См., например: Собрание законодательства РФ. 2008. № 52 (Ч. 1). Ст. 6236; Парламентская газ. 2009. 27 нояб. – 3 дек.

³² См.: Официальные ведомости. 2007. 26 июля.

³³ См.: Забайкальский рабочий. 2008. 22 янв.

регионов, а также укрупнение субъектов РФ. Такое реформирование системы федеративных отношений привело к усилению федеральной власти, централизации компетенции на федеральном уровне.

В развитии конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в рассматриваемом периоде нами выделены два основных этапа. Первый этап (2000–2003 гг.) связан с приведением конституционного (уставного) законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральным, а также с созданием системы контроля за вновь принятыми нормативно-правовыми актами субъектов РФ. Начатый в 2003 г. и продолжающийся по настоящее время второй этап предусматривает принятие нормативно-правовых актов по разграничению предметов ведения между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти

субъектов РФ и органами местного самоуправления, а также между органами государственной власти нескольких субъектов РФ в ходе их объединения.

В условиях реформирования федеративных отношений конституционное (уставное) законодательство субъектов РФ получило большой толчок в своем развитии, в результате которого не только были приняты нормативные акты во исполнение мероприятий данной реформы, но и произошла систематизация всего законодательного массива субъектов РФ. Тем не менее деятельность по упорядочению законодательной базы субъектов РФ, по нашему мнению, велась слишком поспешно, поскольку федеральным законодателем были предоставлены весьма сжатые сроки, не позволявшие субъектам РФ создать достаточно качественную законодательную базу.