



РОССИЙСКАЯ КОНСТИТУЦИЯ И ЭВОЛЮЦИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ¹

© 2022 г. Т. Я. Хабриева

*Институт законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации, г. Москва*

E-mail: office@izak.ru

Аннотация. Модель федеративных отношений, закрепленная в Конституции РФ, постоянно эволюционирует в результате развития законодательного регулирования и практики его применения. В статье анализируется ее развитие в период 2000–2003 годов на основе Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в частности, такие изменения, как введение института федерального воздействия (принуждения); уточнение роли договоров и соглашений, заключаемых между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, в регулировании федеративных отношений; совершенствование разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации, в том числе бюджетного федерализма. Российский федерализм рассматривается как кооперативный, правовое пространство которого не может формироваться без участия субъектов Федерации. Автор обосновывает, что в сфере совместного ведения федеральные органы государственной власти должны руководствоваться принципом «разумной сдержанности» и не вторгаться в те отношения, которые без ущерба для качественного выполнения задач публичной власти может урегулировать субъект Российской Федерации. Вместе с тем и субъектам Федерации не следует акцентировать свою специфику, необходимо исходить из принципа консолидации законодательства, создания единых правил, действующих в едином экономическом пространстве. Автор приходит к выводу, что неполнота конституционной регламентации федеративных отношений позволяет им эволюционировать в разных направлениях, искать оптимальную для России модель федеративного устройства.

Ключевые слова: Конституция РФ, федеративные отношения, институт федерального воздействия (принуждения), договорное регулирование федеративных отношений, разграничение полномочий между Федерацией и субъектами, бюджетный федерализм.

Цитирование: Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2022. № 2. С. 66–76.

DOI: 10.31857/S102694520018758-4

¹ Статья была напечатана в журнале «Государство и право». 2004. № 8. С. 5–13.
Аннотация и ключевые слова составлены доктором юридических наук Т.А. Васильевой.

THE RUSSIAN CONSTITUTION AND THE EVOLUTION OF FEDERAL RELATIONS²

© 2022 Т. Ya. Khabrieva

*Institute of Legislation and Comparative Law
under the Government of the Russian Federation, Moscow*

E-mail: office@izak.ru

Abstract. The model of federal relations enshrined in the Constitution of the Russian Federation is constantly evolving as a result of the development of legislative regulation and the practice of its application. The article analyzes its development in the period 2000–2003 on the basis of the Federal Law “On the general principles of the organization of legislative (representative) and executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation”, in particular, such changes as the introduction of the institute of federal influence (coercion); clarification of the role of contracts and agreements concluded between the executive authorities of the Russian Federation and the subjects of the Federation in regulating federal relations; improvement of the division of powers between the federal center and the subjects of the Federation, including budgetary federalism. Russian federalism is regarded as cooperative, the legal space of which cannot be formed without the participation of the subjects of the Federation. The author substantiates that in the sphere of joint management, federal public authorities should be guided by the principle of “reasonable restraint” and not intrude into those relations that a subject of the Russian Federation can regulate without prejudice to the qualitative fulfillment of the tasks of public authority. At the same time, the subjects of the Federation should not emphasize their specifics, it is necessary to proceed from the principle of consolidation of legislation, the creation of uniform rules operating in a single economic space. The author comes to the conclusion that the incompleteness of the constitutional regulation of federal relations allows them to evolve in different directions, to look for an optimal model of the federal structure for Russia.

Key words: Constitution of the Russian Federation, federal relations, institution of federal influence (coercion), contractual regulation of federal relations, separation of powers between the Federation and subjects, budgetary federalism.

For citation: Khabrieva, T. Ya. (2022). The Russian Constitution and the evolution of Federal relations // Gosudarstvo i pravo=State and Law, No. 2, pp. 66–76.

Конституция России 1993 г. является юридической базой проводимых в стране различных реформ (налоговой, административной, пенсионной, военной и др.), в ходе которых происходит эволюция и самой Конституции. Этот двуединый процесс прямых и обратных связей в сфере конституционной материи особенно отчетливо виден на примере развития российского федерализма. Благодаря использованию законодательных механизмов, применяемых на основе Конституции, без изменения ее текста (Конституция установила крайне жесткие условия ее изменения³, а три главы — 1, 2 и 9 вообще нельзя изменять) удается совершенствовать отношения «федеральный центр — периферия», которые в Конституции урегулированы недостаточно, нечетко, а иногда и противоречиво. Законодательное

совершенствование этих отношений идет в основном в трех направлениях: 1) введение институтов *федерального воздействия* (принуждения), если субъект Федерации нарушает Конституцию РФ, общепризнанные принципы и нормы международного права, договоры Российской Федерации; 2) уточнение роли внутрифедеративных договоров и соглашений, заключаемых между органами исполнительной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; 3) *разграничение полномочий* в дихотомии «центр — периферия» (значительное внимание в этом уделяется вопросам бюджетного федерализма). Решению указанных проблем и было посвящено в основном новое законодательство 2000–2003 гг., в результате чего сложилась новая модель федеративных отношений в России.

Проблема *федерального воздействия* в целях обеспечения верховенства Конституции и федеральных законов, обеспечения единого правового пространства в России эффективно решается, особенно начиная с 2000 г. В Федеральный закон

² The article was published in the journal “State and Law” (2004), No. 8, pp. 5–13.

Abstract and key words are compiled by Doctor of Law T.A. Vasilyeva.

³ Предпринятые попытки изменить текст Конституции не удалась.

от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴ в 2000 г.⁵, а затем в 2003 г.⁶ были включены нормы, усиливающие ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц за принятие нормативных правовых актов, нарушающих Конституцию РФ и федеральные законы. В частности (после необходимых предупреждений со стороны Президента РФ), была предусмотрена возможность роспуска федеральным законом законодательного (представительного) органа субъекта Федерации и отрешения (освобождения) от должности главы администрации субъекта Российской Федерации (президента республики, губернатора и др.)⁷. Вместе с тем поправки в Федеральный закон 1999 г. предусмотрели необходимые гарантии для субъектов Российской Федерации, а именно: факт издания субъектом Федерации противоправного акта должен признаваться только судом, необходимы предварительные предупреждения и установлены сроки для исправления или отмены противоправного акта органами самого субъекта Федерации. В 2003 г. эта тенденция нашла свое продолжение в создании новых правовых институтов: *временной федеральной финансовой администрации* в субъекте Федерации (если субъект Российской Федерации существенно нарушает свой бюджет, что ведет к крупной финансовой задолженности), а также *федерального замещения* (временная федеральная финансовая администрация является по существу частным случаем такого замещения). Введение этих новых форм федерального воздействия, не имеющих аналогов во многих других федерациях, как нам представляется, обозначает некоторые новые аспекты в развитии дихотомии «федеральный центр – периферия».

Одно из обстоятельств, которое осложняет в России федеративные отношения, – *институт договоров* Федерации и ее субъектов. Такая практика известна в мире, более того, во многих зарубежных федерациях (Германии, Канаде, США и др.) существуют десятки договоров субъектов

федерации с субъектами федераций других государств и даже с самими иностранными государствами. Однако в конституциях, законодательстве зарубежных федераций (иногда – в сложившейся практике) есть твердое правило: такими соглашениями, если они являются внутрифедеративными, запрещается создавать политические союзы. Если это договоры с субъектами Федерации (а также административно-территориальными единицами других государств), то они не могут иметь политического характера, затрагивать вопросы государственной организации. Договоры, о которых идет речь, заключаются с ведома, а иногда и разрешения Министерства иностранных дел (с иностранными государствами – с ведома правительства). В России, начиная с 1994 г., Федерацией было заключено 42 договора с 46 ее субъектами. В некоторых из них участвовали три, а в единичном случае четыре стороны – федеральные органы, органы края (области), в который входит другой субъект Российской Федерации (автономный округ), и сам автономный округ (два округа). Некоторые из этих договоров (а также договоры между отдельными субъектами Российской Федерации) содержали положения политического характера, затрагивавшие основы государственного строя или перераспределявшие конституционно установленные в ст. 71, 72, 73 предметы ведения, чего делать они не имели права: такое перераспределение противоречило тексту Конституции РФ. Сейчас ситуация существенно изменилась, и об этом говорится ниже.

Не менее сложные преобразования конституционного характера, но без изменения текста самой Конституции происходят в сфере *разграничения полномочий* (компетенции, прав) Федерации и ее субъектов. Помимо общих для многих федераций проблем, связанных с категорией совместных полномочий (по российской Конституции – «предметов ведения»), в России порядок разграничения осложняется дополнительными обстоятельствами. Во-первых, это упомянутое введение в конституционный текст формулировки, неизвестной другим конституциям, – *«предметы ведения»*. Таких предметов три группы: предметы ведения Федерации, ее субъектов (в форме «остаточных» полномочий) и совместные предметы ведения Федерации и ее субъектов. Понятие «предметы ведения», с одной стороны, усложняет решение вопросов о разграничении предметов ведения и конкретных полномочий (прав и обязанностей), с другой – оно создает предпосылки для решения вопроса, являющегося одним из сложнейших во многих федерациях, – для разграничения полномочий *внутри совместных предметов* ведения.

В сложившихся условиях развитие конституционных положений об отношениях «Федерация – ее субъекты» пошло по пути не столько разработки

⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 42, ст. 5005.

⁵ См.: СЗ РФ. 2000. № 31, ст. 3205.

⁶ См.: СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2), ст. 2709.

⁷ Конституционность этих положений была подтверждена Конституционным Судом РФ (см.: постановление Конституционного Суда РФ от 04.04.2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с запросами Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия) и Совета Республики Государственного Совета – Хасэ Республики Адыгея // СЗ РФ. 2002. № 15, ст. 1497).

новых принципиальных подходов (это сдерживала сама Конституция), сколько конкретизации отдельных положений Конституции в данной сфере. Это делалось как с помощью принятия новых *федеральных конституционных и федеральных законов, так и толкования конституционного текста* Конституционным Судом РФ, причем судьями этого Суда признавалось, что проблема разграничения — «наиболее сложная и трудная», ее приходилось решать опосредованно, что было «рискованным со стороны Конституционного Суда»⁸.

Как известно, разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов осуществлено в ст. 71–73 Конституции РФ. Речь идет об исключительных предметах ведения Федерации, совместных (Федерации с ее субъектами) предметах ведения и исключительных предметах ведения субъектов Российской Федерации (в форме остаточных полномочий). Внутри этих групп полномочия перечислены недостаточно четко. Однако независимо от этого всегда возникает необходимость уточнить распределение совместных полномочий, чему и посвящены договоры Федерации с ее субъектами (с 1994 г., уже через несколько месяцев после принятия Конституции 1993 г.), а также несколько федеральных законов. В законодательной сфере впервые в систематизированном виде попытка разграничить совместные предметы ведения и полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов была сделана Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»⁹. Этот Закон очертил некоторые условия и рамки договорного регулирования: он исключил массовый порядок заключения договоров между органами Федерации и органами ее субъектов и предписал привести все договоры в соответствие с его положениями. В результате произошло приостановление договорного процесса, а затем (с 2002 г.) начался обратный процесс: взаимный отказ от заключенных ранее договоров. Это отнюдь не означает, что договорная форма разграничения полномочий вообще исключена. Она предусмотрена Конституцией РФ и при определенных условиях может стать целесообразной (например, говорилось о возможности заключения договора Российской Федерации и Чечни). Вслед за решениями Конституционного Суда РФ этим Законом было установлено, что разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации

и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам, отнесенным к предметам совместного ведения, в первую очередь осуществляется федеральными законами. Это была очень важная новелла, поскольку в ст. 11 Конституции федеральный закон не назван среди правовых актов для разграничения полномочий. Кроме того, этот Закон, как и некоторые другие, включал положения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами Федерации и органами ее субъектов, тогда как в ст. 71, 72, 73 Конституции РФ говорится о предметах ведения Федерации и ее субъектов, а не органов государства. Полномочия же действительно осуществляются органами государства. В этом специфика российской модели. Осознание данного факта нашло отражение лишь в более позднем законодательстве, когда пришлось решать и вопрос о полномочиях органов местного самоуправления.

Следующим шагом стало принятие в соответствии с Конституцией России (п. «н» ч. 1 ст. 72, ч. 1 ст. 77) уже упоминавшегося Федерального закона от 6 октября 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Кстати, отдельные субъекты Российской Федерации посчитали, что Федеральный закон вышел за пределы установления только общих принципов организации власти в субъектах Федерации, однако такая позиция не была поддержана Конституционным Судом РФ.

Качественно новые аспекты были приданы проблеме разграничения предметов ведения и полномочий в 2003 г., когда вступили в силу поправки, инициированные Президентом РФ. В соответствии с ними Федеральный закон «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» утратил свою силу, а большинство его норм было включено в Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в результате чего этот Закон приобрел новый характер.

Такое объединение норм не было техническим. В Законе были усилены положения, обеспечивающие верховенство федерального права, среди которых особое значение имеют принципы *бюджетного федерализма*. Именно финансовая обеспеченность полномочий была положена в основу принципов их разграничения. В целом содержащиеся в Законе новеллы способны в перспективе серьезно повлиять на взаимоотношения Федерации и ее субъектов.

⁸ Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России. 1991–2001. М., 2001. С. 161, 272.

⁹ См.: СЗ РФ. 1999. № 26, ст. 3176.

Исходной позицией рассматриваемого Закона является признание того, что Конституция РФ сама разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами в ст. 71, 72 и 73, и они не могут быть в принципе разграничены иными актами, например договорами. Разграничиваться могут только полномочия органов государственной власти — их права и обязанности по управлению определенной сферой общественных отношений.

Новый текст Закона 1999 г. (в ред. 2003 г.) позволяет говорить о двух типах полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения.

Во-первых, это — полномочия по предметам совместного ведения, возлагаемые на органы власти субъектов Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые Российской Федерацией. Федеральные законы, нормативные правовые акты Президента РФ и Правительства РФ, предусматривающие предоставление субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление указанных полномочий, вводятся в действие ежегодно Федеральным законом о федеральном бюджете, т.е. фактически, если нет федерального финансирования — нет соответствующей обязанности субъекта Российской Федерации. Федеральное финансирование влечет право Федерации контролировать осуществление полномочий государственных органов субъектов Федерации. В Законе сказано, что федеральные органы исполнительной власти вправе издавать обязательные для исполнения акты и осуществлять контроль за их исполнением.

Во-вторых, это — полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. Определен конкретный перечень таких полномочий — их 41. Субъекты обязаны осуществлять эти полномочия. Включение их в перечень означает, что за предоставление соответствующих услуг населению отвечают органы государственной власти субъекта Российской Федерации, т.е. полномочия, содержащиеся в перечне, — это и право, и обязанность субъектов Российской Федерации. Правда, юридической ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации за неисполнение соответствующих полномочий Закон не предусматривает. Предполагается, что ответственность будет прежде всего политической — отсутствие поддержки населения на очередных выборах (хотя, конечно, если бездействие повлечет тяжкие последствия, может наступить юридическая, в том числе уголовная, ответственность).

Федеральный закон 1999 г. (в ред. 2003 г.) исходит из того, что в соответствии со ст. 73 Конституции

России субъекты Российской Федерации вправе принимать к своему решению различные вопросы, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения. Указание на вопросы местного значения свидетельствует о применении в данном Законе *комплексном подходе*. Разграничение полномочий теперь не ограничивается отношениями «центр — субъекты», а включает и третью сторону: «центр — субъекты — муниципальные образования». Это соответствует мировым тенденциям развития конституционного права не только в Европейском Союзе, а например, и в Бразилии (Конституция 1998 г.). Если субъекты Российской Федерации принимают к своему ведению вопросы, не отнесенные к федеральному ведению и вопросам местного значения, то они и финансируют осуществление таких полномочий.

Каковы же в таком случае пределы федерального регулирования? Например, ст. 72 Основного закона ФРГ устанавливает, что в сфере совместной (конкурирующей) законодательной компетенции федерация имеет право законодательства, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории федерации или сохранения правового или экономического единства в общегосударственных интересах. Немецкая правовая доктрина при этом исходит из того, что федерация самостоятельно решает, в каких случаях существует необходимость исчерпывающим образом использовать федеральное законодательство¹⁰.

В сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов находятся отношения, связанные с защитой прав и свобод человека и гражданина (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ), с функционированием экономики страны в целом (многообразием форм собственности в стране (ст. 8), свободой экономической деятельности (ст. 8 и 34), недопущением установления каких-либо препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74)), ряд других общественных отношений, имеющих общегосударственное значение, законодательное и в целом нормативно-правовое регулирование которых должно быть единым в рамках государства. Следовательно, в сферах совместного ведения возможно и необходимо принятие федеральных актов прямого действия, регулирующих данные общественные отношения. Но, как указал Конституционный Суд РФ, из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного

¹⁰ См.: Вальтер Р. Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германия // В кн.: Современный немецкий конституционализм. М., 1994. С. 12.

присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти¹¹. Существуют предметы совместного ведения, требующие учета региональной специфики. Отражать соответствующие особенности должны акты субъектов Российской Федерации, не противоречащие федеральным законам.

Таким образом, осуществляя регулятивные полномочия по предметам совместного ведения, федеральные органы государственной власти должны руководствоваться *принципом «разумной сдержанности»*, согласно которому они не должны регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного выполнения задач публичной власти может урегулировать субъект Российской Федерации. Это позволит повысить самостоятельность субъектов Российской Федерации, особенно при регулировании тех полномочий, которые должны финансироваться за счет их бюджетов. Здесь находит своеобразное проявление принцип субсидиарности в российском конституционном праве.

Главная идея регулирования *двух типов полномочий* – не допустить нефинансируемых полномочий, возлагающихся на органы государственной власти субъектов Федерации (к сожалению, есть немало таких федеральных законов, особенно в социальной сфере). Предполагается, что такая модель позволит исключить навязывание субъекту Российской Федерации конкретного объема расходов из его бюджета. У Федерации есть выбор – либо финансировать определенные, избранные ею полномочия из центра путем предоставления целевых субвенций, либо менять, расширять перечень, что сделает очевидным обременение субъекта Российской Федерации новым расходным полномочием и будет означать обязанность перераспределить закрепленные доходные источники. С 1 января 2005 г. положение федеральных законов, которыми определяется объем финансирования полномочий субъектов Российской Федерации за счет средств их бюджетов, применяются, если законами субъектов Российской Федерации по указанным вопросам не установлено иное, т.е. если субъекты Российской Федерации хотят найти по этим вопросам иной подход, чем предложенный федеральным регулированием, необходимо до 1 января 2005 г. заменить федеральное регулирование на свое. Иначе придется исключительно за счет

собственных средств осуществлять финансирование в объеме, предусмотренном ранее федеральным законодателем.

Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. 2003 г.) установил только принципы. Детальное разграничение полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов невозможно осуществить одним законодательным актом, тем более в таких сферах деятельности, как культура, финансы, природопользование и т.п. Для этого потребуется принятие нескольких десятков федеральных законов. Такая работа уже начата. Законопроекты о поправках в Бюджетный и Налоговый кодексы уже рассматриваются Государственной Думой. На очереди другие изменения. Их главное направление – реформирование бюджетной сферы.

Серьезная новелла Закона 1999 г. (в ред. 2003 г.) – дальнейшее развитие института федерального воздействия. Выше уже говорилось о некоторых институтах такого рода. Это – дополнение мер воздействия и распространение их на финансовые отношения. Предусматриваются три способа:

1. Президент России принимает решение о возложении соответствующих полномочий на федеральные органы государственной власти (по согласованию с палатой парламента, представляющей субъекты Российской Федерации, – Советом Федерации) в случае, если в связи с чрезвычайной ситуацией органы государственной власти субъекта Российской Федерации отсутствуют и не могут быть сформированы. Применение этой меры не является чем-то новым в государственно-правовой практике. Таким полномочием Президент РФ воспользовался в ситуации, связанной с Чеченской Республикой. Вместе с тем законодательно устанавливаются пределы применения этой меры. На федеральные органы государственной власти не могут быть возложены полномочия по принятию конституции (устава) субъекта Российской Федерации и поправок к ней (к нему), по установлению системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации, по изменению статуса субъекта Российской Федерации и по изменению границ между субъектами Российской Федерации.

2. Высший Арбитражный Суд РФ по ходатайству Правительства РФ принимает решение о введении до одного года временной финансовой администрации в субъекте Федерации. Основание – наличие у субъекта Российской Федерации просроченной финансовой задолженности, превышающей 30% собственных доходов его бюджета в последнем отчетном году. Судом должно быть установлено, что это – следствие решений,

¹¹ См.: постановление Конституционного Суда РФ от 11.04.2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона “О прокуратуре Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2000. № 16, ст. 1774.

действий или бездействия органов власти субъекта Российской Федерации. Временная финансовая администрация принимает меры по восстановлению платежеспособности субъекта Российской Федерации, в частности подготавливает поправки в закон субъекта Федерации о бюджете на текущий год, а также проект бюджета субъекта Федерации на очередной год; обеспечивает контроль за исполнением бюджета субъекта Российской Федерации; осуществляет иные полномочия, предусмотренные Бюджетным кодексом РФ. Положения о временной финансовой администрации вступают в силу с 1 января 2007 г. Поскольку эти положения предусмотрены Федеральным законом 2003 г., внесшим изменения в Федеральный закон 1999 г., о котором идет речь, то до 2007 г. должны быть внесены соответствующие дополнения в Федеральный конституционный закон «Об арбитражных судах в Российской Федерации» по расширению юрисдикции Высшего Арбитражного Суда РФ.

3. Третий случай связан с нарушением исполнительным органом субъекта Российской Федерации федерального законодательства при реализации финансируемых из федерального бюджета полномочий. Такое нарушение должно быть установлено соответствующим судом. В этом случае Правительство России принимает решение о временном осуществлении этих полномочий федеральными органами исполнительной власти; одновременно изымаются соответствующие субвенции.

Решения федеральных органов государственной власти во всех трех случаях могут быть обжалованы в судебном порядке.

Важно подчеркнуть, что указанные меры воздействия являются не санкциями, а *обеспечительными мерами* для нормального функционирования государственной власти, служащими прежде всего интересам населения соответствующей территории. Кроме того, необходимо учесть, что принятие на себя органами государственной власти Российской Федерации осуществления полномочий субъектов Российской Федерации не приводит к прекращению функционирования последних. Если соответствующие органы созданы, они продолжают функционировать, сохраняя свои основные полномочия.

Завершая сюжет о российской модели федерального воздействия, следует, однако, помнить о том, что при решении данного вопроса существенную роль играют не столько особенности правового регулирования этого института, сколько практика и традиции его применения.

Особенности разграничения полномочий Федерации и ее субъектов в России связаны с условиями решения еще двух вопросов: об *опережающем законодательстве* и *параллельном законодательстве*

субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. Первый из этих институтов существует и в некоторых зарубежных федерациях, второго, как правило, в них нет (он исключается, например, в Германии и США). Опережающее законодательство означает, что до появления соответствующих федеральных актов субъекты Российской Федерации имеют право принимать по предметам совместного ведения собственные законы. Пределы опережающего регулирования не должны толковаться излишне широко. Право осуществлять такое регулирование не дает субъектам Российской Федерации полномочий по урегулированию их в части, имеющей универсальное значение как для субъектов Российской Федерации, так и для Федерации в целом¹². Формальными рамками законодательной компетенции субъектов Российской Федерации могут являться запрет затрагивать опережающим регулированием права и свободы граждан, нарушать единство экономического пространства, устанавливать принципы и иные положения, имеющие общее для всей Российской Федерации значение.

Федеральный закон 1999 г. (в ред. 2003 г.), по существу, не ограничивает возможности параллельного законодательства субъектов Российской Федерации, что широко распространено в России. После принятия федерального закона по вопросу совместного ведения субъекты Российской Федерации часто издают свои законы по этому же вопросу, дублирующие федеральный закон и, по существу, лишаящие его прямого действия, лишь засоряющие правовое информационное пространство. Видимо, решать эту проблему необходимо по принципу некоторых других стран: если издан федеральный закон, урегулировавший определенные отношения, субъектам не следует дублировать его, хотя, разумеется, они могут учесть в своем законодательстве какие-то особенности применения федерального закона, если они есть. В некоторых зарубежных странах такой подход называется блокирующим законодательством (со стороны федерации).

Одна из новелл Федерального закона 2003 г. связана с установлением *нового соотношения* между не только федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, но также законами субъектов Российской Федерации и иными федеральными правовыми актами. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации теперь не вправе принимать свои законы

¹² См.: постановление Конституционного Суда РФ от 21.03.1997 г. «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.1991 г.» // СЗ РФ. 1997. № 13, ст. 1602.

и иные нормативные правовые акты, противоречащие не только федеральным законам, но и иным нормативным правовым актам федеральных органов государственной власти, пока последние не будут признаны компетентным федеральным судом противоречащими Конституции РФ либо другим актам большей юридической силы.

Новый порядок связан с тем, что по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются не только федеральные законы. Президент РФ, Правительство РФ и другие федеральные органы государственной власти также принимают собственные нормативные правовые акты. Федеральный законодатель вправе установить вопросы, которые целесообразнее урегулировать федеральными подзаконными актами. Например, во исполнение федеральных законов об охране здоровья граждан федеральным органом исполнительной власти в сфере здравоохранения могут быть урегулированы и регулируются отношения по проведению профилактических мероприятий в целях улучшения эпидемиологической ситуации в стране. Безусловно, планируемые проведением этих мероприятий цели в общефедеральных масштабах могут быть достигнуты только при неукоснительном соблюдении всеми субъектами права установленных ведомственными предписаниями стандартов поведения. При этом исходной позицией является презумпция законности подзаконных актов, предполагающая, что они приняты в соответствии с актами большей юридической силы и в пределах установленных полномочий.

С другой стороны, законодательство, как федеральное, так и субъектов Российской Федерации, во многом еще находится в процессе становления, поэтому неизбежно возникает противоречие между объективными требованиями жизни и отставанием нормотворчества. Субъекты Федерации порой оперативнее реагируют на изменения общественной практики, чем федеральный законодатель. Не всегда можно быть уверенными, что федеральный закон «последует» тем правилам, которые уже закреплены законами субъектов Российской Федерации. Необходимо осознавать как федеральному, так и региональному законодателям, что издание федерального закона требует приведения в соответствие с ним не только законов субъектов Федерации, но порой и целого ряда основанных на них актов. Все это не просто осложняет процесс правоприменения, но в конечном счете затрагивает положение участников уже сложившихся правоотношений. Поэтому, на наш взгляд, следует поддержать позицию, что Федерация должна «опередить» субъектов в законотворчестве, если тот или иной вопрос совместного ведения не может быть эффективно урегулирован законодательством отдельных субъектов Российской

Федерации либо его упорядочение субъектом Федерации может нанести ущерб интересам Федерации или другим субъектам Федерации¹³. Субъектам Федерации же важно иметь в виду, что в современных условиях, принимая во внимание опыт европейских государств, не следует стараться делать акценты на свою обособленность, а необходимо исходить из принципа консолидации законодательства, создания единых правил, действующих в едином экономическом пространстве¹⁴. Вместе с тем следует изучать законодательную деятельность субъектов Российской Федерации и рассматривать «удачные» законы субъектов Российской Федерации в качестве концепций соответствующих федеральных законов.

Эти выводы, на наш взгляд, и есть проявление своеобразия опережающего, параллельного и блокирующего законодательства в условиях российской действительности.

Соблюдение указанных принципов законотворчества должно привести к упорядочиванию законодательства субъектов Российской Федерации, очертить его контуры, выявить тенденции развития и, несомненно, повлиять на его содержание. Скорее всего можно ожидать снижения активности законотворчества субъектов Федерации, прекращения практики дублирования федерального законодательства на региональном уровне, что до сих пор практиковалось. Правовое пространство России в условиях кооперативного федерализма не может формироваться без участия ее субъектов. Предполагается, что Совет Федерации как палата Федерального Собрания, представляющая интересы субъектов Российской Федерации, станет центром, куда будут стекаться законодательные инициативы регионов, где они будут обобщаться, укрупняться и затем в виде качественных и действительно необходимых для всех субъектов Федерации проектов законов вноситься в Государственную Думу.

Помимо Совета Федерации на законотворчество можно оказывать влияние и через создаваемые в целях обеспечения внутренней интеграции региональные ассоциации субъектов Федерации, различные совещательные структуры при органах власти, среди которых необходимо назвать такие, как Государственный совет РФ, Совет законодателей, Комиссия при Президенте РФ по вопросам федеративных отношений и местного самоуправления.

Выше уже говорилось о внутрифедеративных договорах. Однако нужно учесть, что договорная

¹³ См.: Федерализм и межнациональные отношения в современной России: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. 27–28 мая 1994 г. М., 1994. С. 121.

¹⁴ См.: Поленина С. В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 74.

форма регулирования полномочий органов государственной власти применима только по предметам совместного ведения. При этом не должно нарушаться действие принципа верховенства федерального закона. Поэтому новой редакцией Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрено утверждение договора федеральным законом. Необходимым условием утверждения внутрифедерального договора федеральным законом стало одобрение проекта договора законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Можно предположить: число и сфера внутрифедеральных договоров будут сокращаться. Заключение договоров — это право, а не обязанность субъектов федеративных отношений, и они не всегда считают целесообразным использовать это право.

Особым аспектом договорного регулирования федеративных отношений является заключение *исполнительных соглашений*. Статья 78 (ч. 2, 3) Конституции РФ предусматривает возможность заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации о передаче осуществления части своих полномочий. На практике же такие соглашения (а их было заключено несколько сот) стали своего рода продолжением договоров. Содержанием соглашений была не передача осуществления части полномочий, а разграничение предметов ведения и полномочий в конкретной сфере. Под видом соглашений зачастую фиксировались и льготы для тех или иных субъектов Российской Федерации, выгодные для них схемы финансирования федеральных расходов и т.п. Многие из этих вопросов не решены, хотя число исполнительных соглашений, объем их регулирования существенно возрастают.

Вместе с тем возникают и другие вопросы. Что понимать под частью полномочий исполнительного органа? Может являться предметом соглашения какое-либо полномочие как часть всех иных полномочий исполнительного органа, либо их предметом может являться только часть конкретного полномочия? Наверное, необходимо признать возможными оба варианта, но в любом случае такая передача осуществления полномочий должна происходить при соблюдении следующих условий:

1) это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам;

2) это не может быть осуществлено федеральным законом в равной мере в отношении исполнительных органов всех субъектов Федерации, т.е.

передаваемые полномочия должны быть связаны с конкретным объектом или проектом;

3) соглашения, изменения и дополнения к соглашениям считаются заключенными и вступают в силу после их утверждения постановлениями Правительства РФ и официального опубликования в установленном порядке. Необходимость такого утверждения обусловлена ч. 2 ст. 77 Конституции РФ, согласно которой в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. Кроме того, согласно ст. 43 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» Правительство в целях обеспечения сочетания интересов Российской Федерации и субъектов Федерации по предметам совместного ведения координирует деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Представляется, что перенос основного акцента договорного регулирования с *разграничения* предметов ведения и полномочий на передачу *осуществления* части полномочий позволит в определенной мере решить некоторые проблемы отношений и федерального центра, и регионов. Для обеспечения устойчивости Федерации гораздо целесообразнее временно передавать осуществление тех или иных полномочий, нежели «перезакреплять» законом полномочия непосредственно за органами государственной власти другого уровня. Замена разграничения передачей могла бы обеспечить и большую оперативность, и конституционность договорного регулирования федеративных отношений, однако использование этого института не должно быть всеобъемлющим, чтобы не допустить бесконтрольности в его применении.

Существуют и некоторые другие формы договорного разграничения полномочий, которые предусмотрены Конституцией России, но о которых, как правило, умалчивают. Речь идет о федеративном договоре и о договорах между органами государственной власти края, области и входящими в их состав органами автономного округа.

Подписанный 31 марта 1992 г. Федеративный договор (он состоял из трех договоров Федерации с разными видами субъектов Российской Федерации) имел свои достоинства и недостатки. Хотя его действие фактически сведено на нет Конституцией 1993 г. (она уравнила всех субъектов федерации в правах между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами власти), некоторые его положения продолжают действовать если они не противоречат Конституции РФ (п. 1 Заключительных

и переходных положений Конституции РФ). Среди инструментов разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов ст. 11 Конституции также называет Федеративный договор. Иногда появляются высказывания, что Конституция имеет в виду новый Федеративный договор всех его участников¹⁵. Но то место, которое отводится договорной форме Конституцией, не позволяет поддержать такую точку зрения. Договорное разграничение полномочий теперь может иметь только индивидуальный характер.

Большого внимания требуют *договоры* между краем, областью и входящим в их состав *автономным округом*, которые предусмотрены ч. 4 ст. 66 Конституции РФ. Уникальность субъектного состава современной России характеризуется унаследованным от РСФСР вхождением автономных округов в состав территории других субъектов, что создало противоречивую конституционную конструкцию — «равноправный субъект Федерации в другом равноправном субъекте Федерации», на практике порождающую конфликт между органами власти этих субъектов.

В соответствии с решением Конституционного Суда РФ по делу о толковании конституционного положения о вхождении автономного округа в состав края, области¹⁶ поправки в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрели, что только договором может быть установлена юрисдикция края, области на территории автономного округа в сфере исключительного ведения автономного округа.

Договор между краем, областью и автономным округом применим и в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако он уже не может претендовать на первичное регулирование. Договор должен базироваться на нормах федерального закона об отношениях между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области. Совместное ведение — наиболее конфликтная среда во взаимоотношениях между властями края, области и автономного округа. Поэтому Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» предусмотрел ряд полномочий по предметам совместного

ведения, которые в отсутствие специального законодательного и договорного регулирования на территории автономного округа осуществляют органы власти края, области. При этом полномочиями по предметам совместного ведения, осуществляемыми субъектами Российской Федерации за счет субвенций из федерального бюджета, могут наделяться только органы власти края, области.

Существенное реформирование федеративных отношений, осуществляемое из-за «слабости» прямого конституционного регулирования обычными федеральными законами, придает этим отношениям иное, чем было ранее, содержание и может вызвать сомнения с точки зрения соответствия «духу и букве» Конституции. И если ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации уже воспринимается как важный элемент их конституционно-правового статуса, то другие формы федерального вмешательства (в первую очередь речь идет об институте временного осуществления федеральными органами власти отдельных полномочий органов власти субъектов Российской Федерации) еще требуют своего конституционного обоснования.

* * *

Конечно, в Конституции РФ явно не достает полноты регулирования проблем федеративного устройства. Но существующая недостаточность конституционной регламентации позволяет федеративным отношениям эволюционировать в разных направлениях, искать оптимальную для российских условий модель федеративного устройства. В этом — плюсы такого подхода.

В то же время без комплексного реформирования системы органов публичной власти, путем лишь отдельных усовершенствований должное качество правового регулирования и правоприменения не будет достигнуто. Движение по пути реформ в итоге должно привести к построению Федерации, основывающейся не просто на четком разграничении полномочий между федеральными органами власти и органами власти субъектов Российской Федерации, но на сильных институтах государственности, на единстве общенациональных и региональных интересов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. *Вальтер Р.* Проблемы федерализма в Федеративной Республике Германия // В кн.: Современный немецкий конституционализм. М., 1994. С. 12.
2. *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие в России. 1991–2001. М., 2001. С. 161, 272.
3. *Поленина С. В.* Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996. С. 74.

¹⁵ См., напр.: *Черепанов В. А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 36, 37.

¹⁶ См.: СЗ РФ. 1997. № 29, ст. 3581.

4. Федерализм и межнациональные отношения в современной России: материалы Всеросс. науч.-практ. конф. 27–28 мая 1994 г. М., 1994. С. 121.
5. *Черепанов В.А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2004. С. 36, 37.
2. *Vitruk N.V.* Constitutional justice in Russia. 1991–2001. М., 2001. P. 161, 272 (in Russ.).
3. *Polenina S.V.* Lawmaking in the Russian Federation. М., 1996. P. 74 (in Russ.).
4. Federalism and interethnic relations in modern Russia: materials of the All-Russian Scientific and Practical Conference May 27–28, 1994. М., 1994. P. 121 (in Russ.).
5. *Cherepanov V.A.* Constitutional and legal foundations of the division of state power between the Russian Federation and its subjects: abstract ... Doctor of Law. М., 2004. P. 36, 37 (in Russ.).

REFERENCES

1. *Walter R.* Problems of Federalism in the Federal Republic of Germany // In: Modern German Constitutionalism. М., 1994. P. 12 (in Russ.).

Сведения об авторе

ХАБРИЕВА Талия Ярулловна — академик РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; 107078 г. Москва, Б. Харитоньевский пер., д. 22–24, стр. 1А, 1БВ

Authors' information

KNABRIEVA Taliya Ya. — Academician of the Russian Academy of Sciences, Director of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation; 22–24, bld. 1A, 1BV, B. Kharitonyevsky lane, 107078 Moscow, Russia