

ФЕДЕРАЛИЗМ

ИЛИ

«ДЕМОКРАТИЧЕСКИЙ ЦЕНТРАЛИЗМ»?

Михаил КРАСНОВ,
вице-президент общественного Фонда ИНДЕМ,
доктор юридических наук

Таинственность, распростертая над теми или иными законопроектными разработками в Кремле, стала одним из фирменных знаков нынешнего состояния взаимоотношений власти и общества. Конечно, к этим разработкам привлекаются отдельные эксперты. Но круг их слишком узок, а информация мизерна, чтобы можно было говорить о какой-либо прозрачности процесса подготовки решений. А ведь речь идет о решениях, которые способны повлиять на судьбу России...

Эта статья, однако, не о нынешней методологии реформ. Говорю об этом здесь лишь потому, что не знаю, попал мне в руки законопроект, уже близкий к статусу официального, или это только один из рабочих вариантов. Но даже если проект отражает мнение одного из экспертов, имеет смысл высказаться, поскольку выраженный в нем подход к развитию федеративных отношений сегодня весьма популярен и есть опасение, что именно он возобладает на нынешнем этапе федеративной реформы.

Формально перед нами проект *новой редакции* Федерального зако-

на «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года. Юристы знают, что метод «новой редакции» обычно применяется, когда от прежнего закона остается, по существу, лишь название, то есть в него вносятся не просто отдельные изменения и дополнения, а почти полностью меняются содержание, подчас структура и даже общая идеология ранее действовавшего акта. Но читая законопроект, мы можем быстро убедиться, что собственно общие принципы организации власти в субъектах РФ законопроект не меняет, хотя и вносит некоторые новеллы. Зачем же тогда понадобилась новая редакция? Все очень просто: авторы решили совместить данный Федеральный закон с другим – Федеральным законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 года, а точнее – поглотить последний.

Очевидно, у разработчиков найдутся аргументы, чтобы объяснить такой странный симбиоз, когда в одном законе совмещаются два разных предмета регулирования, тем более под названием, свидетельствующим лишь об одном из них. Возможно, даже это будет представлено как вклад в теорию конституционного права: ведь потребуются обосновать, что понятие «организация органов государственной власти» включает в себя также «их полномочия, ответственность и взаимоотношения между собой и с органами государственной власти Российской Федерации» (цитата из законопроекта). Однако не буду концентрироваться на этой странности, хотя и она не так уж безобидна, как это может показаться, и не носит характер несовершенства юридической техники, поскольку Федерация, слишком расширительно трактуя понятие «общие принципы организации власти», фактически вторгается во властные prerogative своих субъектов. Перейдем лучше к содержательной части законопроекта.

Политическая необходимость законодательного введения механизмов реализации совместной компе-

тенции (полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ) стала очевидна уже давно, практически сразу же после принятия Конституции РФ 1993 года, закрепившей в статье 72 предметы совместного ведения. Поэтому можно лишь приветствовать попытки найти законодательные механизмы осуществления совместной компетенции. К сожалению, попытка, отраженная в действующем Федеральном законе «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» от 24 июня 1999 года, надежд не оправдала.

Закон мало что добавил к существующему (конституционному) нормативно-правовому регулированию. В частности, называя «принципы разграничения», законодатель фактически лишь перечислил, несколько видоизменив, известные конституционные нормы. Но даже если признать некоторые из «принципов разграничения» новеллами, то их требовалось не просто назвать, но и конкретизировать, закрепить гарантии их соблюдения. Например, в статье 9 Закона говорится: «При разграничении предметов ведения и полномочий решается вопрос об обеспечении соответствующих органов государственной власти финансовыми, материально-техническими и иными ресурсами, необходимыми для осуществления указанными органами своих полномочий». Однако мы не увидим ответов на вопросы: кем решается, в каком порядке, как считать достаточность ресурсного обеспечения, что делать, если нет соответствующего ресурсного обеспечения, и т.п.

Но главный недостаток Закона – отсутствие каких бы то ни было практических механизмов осуществления совместной компетенции. Вряд ли таковыми можно считать установление в самых общих чертах порядка подготовки и заключения договоров и соглашений, поскольку последние не являются (во всяком случае, не должны являться) основной формой осуществления совместной компетенции.

Единственное, что может в какой-то степени напоминать такого рода механизм, это нормы (опять-таки описанные довольно расплывчато), регулирующие законодательный процесс по предметам совместно-

го ведения. Однако и здесь проявляется декларативность Закона. В его статье 13, в частности, говорится: «Представленные в установленный срок органами государственной власти субъектов Российской Федерации предложения и замечания, касающиеся проектов федеральных законов по предметам совместного ведения, подлежат обязательному рассмотрению соответствующим комитетом Государственной Думы и принимаются либо отклоняются в установленном Регламентом Государственной Думы порядке. В случае, если органы государственной власти более чем трети субъектов Российской Федерации выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом, по решению Государственной Думы создается согласительная комиссия с участием депутатов Государственной Думы и представителей органов государственной власти заинтересованных субъектов Российской Федерации».

Спрашивается: как понимать слова «по решению Государственной Думы» – как образование согласительной комиссии только Думой или как возможность такого голосования депутатов Госдумы, при котором комиссия вообще не будет создана? Как понимать фразу о «заинтересованных субъектах РФ» – как участие в согласительной комиссии представителей субъектов Федерации, возражавших против законопроекта, или всех, кто выразил заинтересованность в его судьбе? Если в рамках согласительной комиссии не будет найден компромисс, означает ли это снятие законопроекта с рассмотрения или, наоборот, продолжение законодательного процесса с формальным упоминанием в документах, сопутствующих законопроекту, что согласительная комиссия была образована, но к согласию прийти не удалось?

В рассматриваемом нами законопроекте авторы попытались максимально конкретно описать полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения. Казалось бы, вот она, долгожданная конкретность. Однако позволю себе утверждать, что за этой конкретностью угадывается весьма опасная философия унифицированного федерализма. Эта философия имеет, как минимум, три серьезных последствия.

Во-первых, с субъектов РФ фактически снимается бремя ответственности за качественное управление. Деловые качества регио-

нальных руководителей в силу этого в еще большей степени будут рассматриваться не как умение решать острые проблемы региона, а как наличие хороших связей или умение их наладить с федеральными властями. Это, видимо, удобно федеральным и региональным чиновникам, но фактически лишает смысла принцип выборности губернаторов, превращая последних из самостоятельных политиков, которые, по идее, должны были бы составлять кадровый резервуар кандидатов в Президенты РФ, в «приводные ремни» федеральной бюрократии.

Во-вторых, существенно тормозится местная инициатива (ибо еще более сужаются возможности для ее проявления), направленная на динамичное социально-экономическое развитие субъекта Федерации. Ясно, что это бьет, прежде всего, по населению.

В-третьих, создаются условия для роста социальной и политической напряженности в регионах, особенно в тех, которые обладают существенной национально-культурной, демографической, географической и иной спецификой. А это, как известно, продуцирует рост сепаратистских настроений.

Мне на это могут ответить: «Наоборот, посмотрите, как много всего отдается регионам. Какая же тут унификация?» Что ж, давайте вместе посмотрим, каков общий вектор законопроекта.

Но перед этим хочу сделать принципиальную оговорку. Ни то, о чем сказано выше, ни то, о чем хотел бы сказать далее, не означает, что власти субъектов Федерации следует считать априори «белыми и пушистыми», а федеральные власти – «демонами». Мы все, и нынешние политические элиты в том числе, вышли «из одной шинели» – номенклатурной, командной системы. И, кстати, появление идеологии «вертикали власти» вызвано, на мой взгляд, тем, что федеральная власть просто не захотела дальше мириться с «региональным произволом», от которого страдали, прежде всего, граждане. Не случайно попытки «привести в чувство» отдельных региональных лидеров предпринимались и в эпоху Б.Ельцина, но тогда они были обречены на провал, поскольку известно, что популярность первого Президента России была положена на алтарь самых болезненных экономических реформ. Популярность же («рейтинговость») Президента В.Путина несравненно

выше, и потому стало возможным провести в Думе ряд законов, которые при всех их недостатках имеют позитивную направленность.

Страшен поэтому не сам переход, так сказать, на «ручное управление»: как временная мера это было необходимо, ибо альтернатива ему — анархия. Страшно то, что при нынешнем состоянии общественного сознания эта методология имеет все основания закрепиться надолго, и тогда развитие России пойдет вновь по старому, тупиковому руслу, отличие которого будет состоять лишь в отсутствии аппарата КПСС. Вот почему законодательство, разумеется, должно учитывать нынешнее состояние умов и сердец. Но при этом оно должно еще и строить опоры для развития, а не консервировать уродливые, а главное, неэффективные традиции и идеи.

К сожалению, инерция «приведения в чувство» региональных элит явно довлела над разработчиками анализируемого законопроекта, для которых федерализм представляется, судя по всему, просто системой, где есть вышестоящие (федеральные) органы и органы нижестоящие. А соответственно, у первых должны быть все ключи для управления.

Законопроект сохраняет статьи нынешнего Закона об общих принципах организации власти, в которых называются полномочия законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ. И сегодня эти нормы выходят за пределы регулирования данного Закона, ибо общие принципы трактуются в нем чрезвычайно широко. Но разработчики идут еще дальше: они снимают из названий соответствующих статей слово «основные», оставляя только слово «полномочия». Вот так — Федерация приказывает (и довольно подробно) всем поступать одинаково, разрешая лишь добавить к перечисленным некоторым своим, региональные полномочия.

Тот же упрек в унификации относится и к ряду других статей, требующих по всей территории страны одинаково трактовать право законодательной инициативы, порядок принятия законодательными органами субъектов РФ нормативных актов и т.д. Вместо того, чтобы воспользоваться новой редакцией и изъять все эти унифицирующие нормы, которые на самом деле ничего не прибавляют к гарантиям государственной целостности, авторы лишь еще больше конкретизируют и повышают степень жесткости этих норм.

Давайте зададим себе вопрос: стало бы основой для сепаратизма или ухудшило бы эффективность управления, наконец, повредило бы гражданам введение в каком-либо субъекте РФ, скажем, «американской» модели власти, которая, как известно, не предусматривает ни роспуск парламента, ни вотум недоверия главе исполнительной власти? Нет, конечно. Но для всех субъектов предусматривается лишь одна принципиальная схема с незначительными модификациями.

А теперь перейдем к той части законопроекта (закона в законе), которая, как предлагается авторами, должна регулировать *взаимоотношения органов власти субъектов РФ с федеральной властью*. Хотелось бы остановиться на следующих принципиальных моментах.

Первое. В **пункте 1 статьи 26-1** предлагается весьма важная новелла, суть которой отражает даже название статьи «**Однозначность принадлежности полномочий**». Смысл ее прост: не может быть ни одного федерального закона, в котором бы четко не говорилось, на органы власти какого уровня возлагается то или иное полномочие. Кроме того, вводится запрет возлагать одно и то же полномочие на органы власти разных уровней одновременно, не устанавливая *пределы (случаи)* осуществления такого полномочия соответствующими органами. Замечательный принцип! Вот только возникает два вопроса. Во-первых, как эта норма будет реализовываться по отношению к уже принятым законам? Допустим, что здесь будет проведена полная ревизия действующего законодательства, хотя эта работа, видимо, растянется на несколько лет. А, во-вторых, и это гораздо серьезнее, каковы ограничения для федерального законодателя? Ведь можно четко указать пределы (случаи) осуществления конкретных полномочий по предметам совместного ведения, но при этом закрепить за органами власти субъектов Федерации третьестепенные полномочия, никак не влияющие на качество управления. Другими словами, такой подход создаст уже вполне законную основу для перетягивания «наиболее вкусных» полномочий на уровень Федерации, тогда как известно, что принцип субсидиарности диктует иной подход: все, что можно реализовать на более низком уровне управления, должно быть передано этому уровню.

Конечно, можно предположить,

что федеральные ведомства настолько проникнутся таким пониманием субсидиарности, что не будут лоббировать наделение себя многочисленными полномочиями. Но оснований для такого предположения на практике что-то не видно. Наоборот, у нас действует (и он ничем не сдерживается) иной подход: «чем больше у меня полномочий, тем я нужнее и важнее».

Второе. **Идеология приоритетности интересов федеральных ведомств** (а это далеко не всегда означает приоритетность общегосударственных интересов) продолжается в **пункте 2 той же статьи 26-1**, который допускает отсутствие принадлежности полномочия и устанавливает для таких случаев презумпцию федеральной принадлежности. Видимо, это предусмотрено как раз ввиду упоминавшегося выше обилия федеральных законов, не определяющих принадлежность того или иного полномочия. Согласитесь, странная презумпция — все, что не отнесено ни к кому, относится к федеральным прерогативам. Правда, тут сделана оговорка: если полномочие «не относится к вопросам местного значения». Но, как известно, сегодня и вопросы местного значения трактуются федеральными органами довольно широко (пример — охрана общественного порядка, которую осуществляет «местная милиция», являющаяся таковой только формально, ибо полностью входит в систему федерального МВД).

Третье. Еще одно интересное нововведение (статья 26-2) — **разбивка полномочий субъекта РФ на три вида** и увязка их (это особенно важно) с бюджетным обеспечением соответствующих полномочий: 1) «делегированные» по предметам совместного ведения (за счет федерального бюджета); 2) «собственные» полномочия по предметам совместного ведения (за счет своего бюджета); 3) «полномочия по предметам ведения субъектов РФ» (также за счет своего бюджета), то есть основанные на статье 73 Конституции РФ. Признавая такую конструкцию позитивной, следует тем не менее обратить внимание на следующий момент.

В подпункте 2 пункта 1 названной статьи говорится, что *объем «собственных» полномочий определяют сами субъекты РФ* в соответствии с основами правового регулирования, установленными федеральными законами. Таким образом, законодателям и правоприменителям

предлагается решить сразу несколько загадок.

Как это положение согласуется с названной выше нормой статьи 26-1, согласно которой федеральный законодатель определяет *пределы* (случаи) осуществления полномочий соответствующими органами, то есть вполне конкретизирует принадлежность полномочий? Если «основы правового регулирования» предполагают распределение полномочий, это уже не основы.

Чем «*пределы*» отличаются от «*объема*»? В нормативно-правовом, тем более в законодательном массиве эти понятия практически не используются, а если и используются, то только в качестве самых общих категорий, не имеющих нормативного смысла. Например, в одном из постановлений Конституционного Суда РФ есть такая фраза: «принадлежащая субъекту Российской Федерации полнота государственной власти, то есть пределы полномочий...». Другими словами, пределы полномочий и есть совокупность последних. Что касается «объема полномочий», то и этот термин применяется крайне редко и тоже не несет нормативного смысла.

Единственный из законов, содержащих такое понятие, — Федеральный закон «О финансово-промышленных группах» от 30 ноября 1995 года. Но и в нем данный термин применен лишь в самых общих чертах и только в отношении договоров (статья 7 «Договор о создании финансово-промышленной группы должен определять... порядок образования, объем полномочий и другие условия деятельности совета управляющих финансово-промышленной группы»). Фактически понятие «объем полномочий» может применяться лишь в случаях, когда обладатель полномочий делегирует какую-то их часть лицу или органу. Но законопроект-то говорит о другом, и это неизбежно породит массу конфликтов и недоразумений.

Наконец, третья загадка состоит в том, что статья 26-3, о содержании которой будет сказано ниже, как раз и приводит перечень «собственных» полномочий субъектов РФ. Это что — «пределы», «объем» или «основы правового регулирования»? Вопрос еще более затуманивается, если соотнести его с пунктом 2 статьи 26-3, вводящим принцип, существующий в уголовном законодательстве: «новые законы, предусматривающие уголовную от-

ветственность, подлежат включению в Уголовный кодекс РФ». В законопроекте говорится о том же: если какой-то федеральный закон предусматривает новое «собственное» полномочие субъекта РФ, то такое расширение возможно лишь путем включения его в статью 26-3, закрепляющую перечень «собственных» полномочий субъектов РФ.

Четвертое. В упомянутой выше статье 26-3 **централизаторская идеология** проявляется вообще наиболее ярко. Как уже говорилось выше, разработчики видят новый механизм не в ограничении федеральной компетенции по предметам совместного ведения, что было бы оправданным для федеративного государства, а, наоборот, стремятся максимально конкретно описать полномочия органов государственной власти субъектов РФ. Тут мы имеем дело не с арифметической заменой «слагаемых», от перемены мест которых, как известно, «сумма не меняется», а с принципиально иным подходом, как бы говорящим субъектам Федерации: «Раз уж конституционно закреплены предметы совместно ведения, так и быть, и вам что-то от них перепадет, но основная доля управления остается за федеральными структурами власти».

Это становится особенно заметно при анализе перечня «собственных» полномочий региональных органов власти. Например, в статье 72 Конституции РФ говорится о таком совместном предмете ведения, как «охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности». Законопроект же оставляет за органами власти субъектов Российской Федерации лишь «организацию и осуществление инвестиционных программ и проектов в области охраны окружающей среды». Не надо быть специалистом-экологом, чтобы понять, насколько узкое полномочие предлагается предоставить субъектам Федерации. Интересно, сможет ли сама Федерация в таком случае обеспечить гражданам конституционное право на благоприятную окружающую среду; будут ли заинтересованы субъекты РФ стремиться защитить своих граждан от экологически вредных производств и т.д., коль скоро с них снята ответственность за это?

Такого рода вопросы можно поставить практически по любому предлагаемому полномочию. Но дело не только в том, что законопроект фактически низводит субъекты Федерации до «подсобников» при

реализации предметов совместного ведения (а это проблема, повторю, не «унижения регионального достоинства», а эффективности управления, обеспечения гражданам качества государственных услуг). Дело еще и в том, что если данный закон будет принят, он, по существу, станет неконституционным, поскольку нередко просто выходит за пределы предметов совместного ведения, вторгаясь в компетенцию самих субъектов Федерации. К сожалению, Конституция РФ, никак не регулируя предметы ведения субъектов Федерации в статье 73, провоцирует такое вторжение. Приведу лишь три примера (их гораздо больше).

Относится ли к предметам совместного ведения «формирование и содержание собственного архивного фонда субъекта Российской Федерации»? Посмотрите еще раз статью 72 и вы сами с уверенностью отрицательно ответите на этот вопрос.

«Организация и деятельность конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации». Возможно, кто-то сошлется на такой предмет совместного ведения, как «кадры судебных... органов». Но Конституция имеет в виду явно не конституционные (уставные) суды субъектов РФ, а суды федеральные. Дополнительный аргумент в пользу такого вывода состоит в том, что предлагаемая формулировка полномочия говорит вовсе не о кадрах, а о содержании собственной судебной власти субъектов РФ.

Тот же упрек можно отнести и к такому предлагаемому полномочию, как «строительство и содержание автомобильных дорог регионального значения». Любопытно, с каким именно предметом совместного ведения авторы соотнесли такое полномочие.

Таким образом, тот самый «объем полномочий» субъектов Федерации (здесь как раз такая терминология уместна) предлагается таким, что ни о каком реальном федерализме не может идти речи. При этом, повторим, этот объем составлен во многом из неотъемлемых полномочий самих же субъектов Федерации.

Пятое. Развивает централизаторские импульсы законопроект его **статья 26-4**. В целом она вроде бы направлена на установление общероссийского правового единства. Но читая внимательно, видишь, что это единство трактуется опять-таки слишком широко и фактически сдерживает наше развитие, презюмируя, как и во всем законопроекте,

что истина находится исключительно у федеральной власти. Вот, например, требование пункта 1: законы субъектов РФ по «собственным» полномочиям в рамках предметов совместного ведения не должны противоречить правилам, «отсутствие единообразия которых на всей территории Российской Федерации будет нарушать единство экономического пространства...». Есть, разумеется, очевидные несоответствия, вроде введения препятствий для перемещения людей, товаров, капиталов и услуг внутри страны. Но ведь могут быть и такие несоответствия федеральным правилам, которые, наоборот, ведут к экономическому прогрессу, не препятствуя свободному перемещению. Вводя же данное ограничение, законопроект не указывает, кто именно будет определять соответствие правилам, а главное, тормозит развитие регионов, апробацию им новых экономических моделей и условий, способствующих экономическому росту.

Шестое. «Интересные» положения заложены в **статье 26-5** проекта, которая предназначена для уре-

гулирования **передачи** органам исполнительной власти субъектов РФ части исполнительно-распорядительных полномочий **по предметам исключительного федерального ведения**. Это, видимо, тоже из области новелл в конституционном праве.

Правда, авторы ограничивают такое осуществление реализацией правовых норм «посредством совершения предписанных в них действий (решений), не влекущих установление, изменение, отмену, изменение сферы действия правовых норм». Такая ситуация напоминает анекдот советских времен, когда у космонавта одной из «братских соцстран» после посадки руки оказались красными, потому что ему по ним все время били, дабы он не дотрагивался до приборов. Шутки шутками, но если это исключительная компетенция Федерации, то почему, спрашивается, в ее реализации должны принимать участие регионы, причем, как можно понять, безвозмездно? И почему в пункте 2 той же статьи называются предметы ведения, по которым не допускается возлагать на регионы осуществление

части полномочий? Или это надо понимать так, что у Российской Федерации есть **более и менее важные** исключительные предметы ведения?

Есть немало и других претензий к статьям данного законопроекта (например, в нем так ничего и не сказано, как его авторы видят единую систему исполнительной власти). Но завершить анализ хотелось бы предложением, которое к федеративным отношениям не имеет особого отношения, но политически весьма показательно. Речь идет о гораздо более откровенном «прянике» (**статья 30-10**) в отношении губернаторов, некоторые из которых смогут баллотироваться на свои посты не только в третий, но и в четвертый раз. Наверное, такой «пряник» должен как-то уравновесить «кнут», который представляет весь законопроект в целом. Вот только «пряник» дается конкретным руководителям, а «кнут» будет действовать в отношении неопределенного круга лиц, сдерживая развитие федерализма в России.



ИЗДАТЕЛЬСТВОМ «ВУЗОВСКАЯ КНИГА» ВЫПУЩЕНО В СВЕТ:

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ:
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ. М., 2002. — 568 с.

Подготовленное в Независимом институте выборов издание представляет собой самый свежий и самый полный на сегодняшний день постатейный комментарий к федеральным законам, регулирующим вопросы организации местного самоуправления в России. Нормативные документы даны по состоянию на 1 июля 2002 года.

Книга может стать помощником в работе руководителям и юристам государственных органов и органов местного самоуправления, специалистам, занимающимся вопросами муниципального права.

**По вопросам приобретения можно обращаться
в издательство «Вузовская книга» по тел. (095) 158-02-35;
e-mail: vbook@mai.ru**