

The Tendencies of Relations between the Russian Federal Government and Local Authority in the Framework of Centralization (In the Republic of Tatarstan)

LES TENDANCES DES RELATIONS ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL RUSSE ET DES AUTORITÉS LOCALES DANS LE CADRE DE LA CENTRALISATION (DANS LA RÉPUBLIQUE DU TATARSTAN)

Тенденции Развития Отношений Федерального Центра и Регионов в Рамках Процесса Построения Вертикали Власти на Современном Этапе (На Примере Республики Татарстан)

Н.Н.Судакова¹

Abstract: The Russian model of federal government combines a strong role for the central authority with a degree of independence for some regions. It is the form of the government, in which power is constitutionally divided between different authorities in such a way that each exercises responsibility for a particular set of functions and maintains its own institutions to discharge those functions. Russian federalism involves a number of potentially overlapping jurisdictions and the maintenance of similar institutions at each level of administration. In federal system of Russia each authority therefore has sovereignty within its own sphere of responsibilities, because the powers which it exercises are not delegated to it by some other authority. That is why the centerpiece of Russian power is overcentralization. At the same time local authority try to work on its own. So balance of power between the central and local authorities is purpose of the reforms.

¹ Post-graduate student, the State University of Nizhniy Novgorod, Russia;
аспирант ННГУ им. Н.И. Лобачевского, РФ.

* Received 4 September 2009; accepted 14 September 2009

Key words: federal reforms; separation of powers between the federal center and regions; the constitutional regulation; and cooperation of federal and regional authorities; disputable problems of federal relations; strengthening of the vertical of power; the legislative regulation of the process of separation of power; asymmetric federation

Résumé: Le modèle russe de gouvernement fédéral allie un rôle fort pour l'autorité centrale avec un certain degré d'indépendance pour certaines régions. C'est la forme du gouvernement, dans lequel le pouvoir est constitutionnellement partagé entre des autorités différentes de telle manière que chacune d'entre elles exerce la responsabilité de l'une de fonctions particulière et maintient ses propres institutions pour s'en décharger. Le fédéralisme russe implique un certain nombre de juridictions superposées potentielles et le maintien des institutions similaires à chaque niveau d'administration. Dans le système fédéral de la Russie, chaque autorité a donc la souveraineté dans son propre domaine de responsabilités, parce que les pouvoirs qu'elle exerce ne sont pas délégués par une autre autorité. C'est pourquoi le corps principal de la puissance russe est surcentralisé. En même temps, les autorités locales essaient de fonctionner de leurs propres côtés. L'équilibre des pouvoirs entre l'autorité centrale et les autorités locales est donc l'objectif de réforme.

Mots-Clés: réformes fédérales; séparation des pouvoirs entre le centre fédéral et les régions; régulation constitutionnelle; coopération entre les autorités fédérales et régionales; problèmes des relations fédérales contestables; renforcement du pouvoir vertical; régulation législative de processus de la séparation des pouvoirs; fédération asymétrique

Аннотация: Отсутствие четкой законодательной регламентации по вопросу разграничения предметов ведения между федеральным центром и регионом, такие проблемы федеративного устройства России как асимметричность федерации, национально-территориальный принцип административно-территориального деления страны, поликонфессиональность и многонациональность нашего государства обусловили ряд актуальных проблем в свете проводимых преобразований в стране (административная реформа, реформа верхней палаты парламента, построение вертикали власти и др.). Федеральный центр стремится к укреплению власти и усилению своих полномочий, в то время как регионы настаивают на возможности самостоятельного решения политических проблем. В данной связи возникают противоречия по проблеме разграничения полномочий по предмету совместного ведения федерального центра и региона, которые должны быть решены с учетом региональных интересов и конституционного закрепления данного вопроса. Представляется, именно система федеративных отношений, сложившихся в нашей стране и требующих, однако, дальнейших усовершенствований, позволит решить назревшие проблемы, найти баланс между процессами усиления вертикали власти и расширяющимися интересами регионов.

Ключевые слова: федеративная реформа; разграничение полномочий между федеральным центром и регионом; конституционное регулирование; кооперация федеральной и региональных властей; спорные принципы федеративных отношений; укрепление вертикали власти; законодательное

регламентирование процесса разделения государственной власти;
асимметричность федерации

Проблема разграничения полномочий между федеральным центром и регионами является острой в силу таких причин, как: асимметричность федерации, административно-территориальное деление по национальному признаку, многонациональность и многоконфессиональность населяющих Россию народов и др. Кроме того, своевременная неурегулированность данной проблемы может привести к актуализации многих других нерешенных вопросов, таких как злоупотребление региональными и властными ресурсами, этническим ресурсом, использование ресурсов государственной власти руководителями национальных движений, представителями этноэлиты в своих интересах, дискриминация по национальному признаку, законодательное ущемление прав и свобод национальных меньшинств, представителей других национальностей (что представляет угрозу реализации основных прав и свобод человека и гражданина на территории РФ, затрудняет формирование гражданского общества и демократических институтов власти). Таким образом, решение проблемы разграничения полномочий является первоочередной в процессе построения федеративного демократического государства в свете новых преобразований в стране. А выявление и ранняя идентификация вышеперечисленных «пороков власти» позволяет оперативно применить надлежащие меры. Россия на протяжении многих веков была многонациональным государством. Поэтому проблема оптимизации отношений федерального центра и регионов была всегда актуальной, тем более в 1990-е гг. после распада СССР и активизации многих этнических конфликтов, а также в наше время, когда идет построение вертикали власти, реформирование верхней палаты парламента и другие реформы органов власти.

Автор решила рассмотреть решение проблемы разграничения полномочий на примере Республики Татарстан как одного из крупнейших, наиболее экономически развитых национальных субъектов России, находящегося, кроме того, в составе Российского государства более чем четыре столетия.

Республика Татарстан является национальным субъектом РФ, в котором проживает около 4 млн человек, из которых более половины составляют татары (Шаймиев. М. Ш., 2008). Кроме того, это один из наиболее развитых в экономическом плане субъектов России. В Республике широко развита нефтедобывающая, химическая промышленность, машиностроение, авиастроение. Татарстан является регионом, где сложились традиции сосуществования различных народов, религий и культур.

Необходимо отметить, что процесс модернизации схемы разделения полномочий между Федерацией и субъектами проходил в два этапа. На первом этапе старая модель была заменена новой, заложенной в тексте Федеративного Договора, который был внесен затем в текст Конституции. Данная схема предусматривала разные объемы совместных с Федерацией полномочий для различных видов субъектов и, следовательно, закрепляла их неравноправие. Так, национальные субъекты получали довольно широкие полномочия, используя ресурс этничности. На втором этапе, этапе принятия Конституции 1993 г., последняя установила принципиально новый для Российской Федерации механизм, не применявшийся дотеле в национальной практике. Согласно Основному закону выделяются три сферы предметов ведения, две из которых прямо фиксируются в конституционном тексте (предметы федерального ведения и предметы совместного ведения Федерации и всех ее субъектов), а к третьей применяется принцип «остаточной компетенции» (предметы ведения субъектов Федерации).

Основной проблемой института совместной компетенции Федерации и ее субъектов была и остается неурегулированность порядка и процедур реализации полномочий, входящих в данную сферу как федеральными, так и региональными органами государственной власти.

В соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции, по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные акты субъектов Российской Федерации. Из данной конституционной нормы видна

иерархичность актов федерального и регионального уровней: последние должны приниматься в соответствии с первыми.² Ст. 72 ч. 1 Конституции РФ содержит перечень предметов совместного ведения Федерации и субъектов Федерации. При этом согласно ч. 2 указанной статьи, ее положения в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.³ Данная конституционная норма не предусматривает необходимости раздельного регулирования вопросов, связанных с определением предметов совместного ведения отдельных видов субъектов Российской Федерации, в частности, автономных округов, входящих в состав краев областей. Наоборот, Конституция специально подчеркивает, что эти конституционные положения «в равной мере» распространяются на все субъекты Российской Федерации. Следовательно, Конституция не отличает названные виды субъектов Российской Федерации от иных субъектов. В этом, кроме всего прочего, видится отличие в подходах действующей Конституции от регламентации вопросов разграничения предметов ведения и полномочий, содержащихся в Федеративном договоре. Последний, как известно, исходил из неравноправного положения различных видов субъектов, исходя именно из порядка такого разграничения. Конституция Российской Федерации 1993 г. уходит от такой схемы и предлагает качественно иной подход, состоящий в совершенно одинаковом отношении федеральных органов государственной власти к органам государственной власти всех без исключения субъектов Федерации. Это находит, в частности, отражение в норме, содержащейся в ст. 5 ч. 4: во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.⁴ Однако, как отметил первый заместитель полномочного представителя РТ в РФ М. Столяров: «Конституционное положение о равноправии субъектов Федерации не может быть интерпретировано как исключающее возможность отличий между ними. Это вполне естественно в многоликой Российской Федерации»(Столяров М. В., 2004).

В соответствии со ст. 11 ч. 3 Конституции России, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий(Шаймиев. М. Ш., 2008). Кроме того, ст. 66 ч. 4 содержит диспозитивную, а не императивную норму, по которой отношения между данными субъектами Российской Федерации «могут регулироваться федеральным законом и договором». Таким образом, реализация конституционного принципа равноправия ставится в зависимость от наличия соответствующих актов (закона и договора) или от наличия доброй воли федерального законодателя принять федеральный закон и органов государственной власти конкретных субъектов Российской Федерации заключить договор(Шаймиев. М. Ш., 2008). Согласно ст. 66 ч. 5 Конституции Российской Федерации, статус субъекта Российской Федерации может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом. Между тем, одностороннее, без участия (согласия) органов государственной власти автономных округов, входящих в состав краев, областей, изменение объема правомочий, сужение правовых возможностей, по сути, ведет к изменению статуса данных субъектов, поскольку знаменует собой появление не предусмотренных Конституцией видов субъектов Российской Федерации, а именно: автономных округов с полным объемом компетенции (в случае наличия доброй воли органов государственной власти краев, областей) и автономных округов с усеченной компетенцией (в случае отсутствия такой воли). Сохранение такого положения грозит разрушением базисных основ российского федерализма. Именно поэтому данные неясности в законодательстве приводят к выстраиванию различных моделей отношений на уровне «федеральный центр-регион»(Шаймиев. М. Ш., 2008).

²Конституция РФ: Официальный текст (с изменениями от 9 января 1996г., 10 февраля 1996г., 9 июня 2001г. и 30 июля 2003г.)/Оформление А.А. Громов. – Гарболово: Изд.Дом А. Громова, 2004. – 48с.

³Конституция РФ: Официальный текст (с изменениями от 9 января 1996г., 10 февраля 1996г., 9 июня 2001г. и 30 июля 2003г.)/Оформление А.А. Громов. – Гарболово: Изд.Дом А. Громова, 2004. – 48с.

⁴Конституция РФ: Официальный текст (с изменениями от 9 января 1996г., 10 февраля 1996г., 9 июня 2001г. и 30 июля 2003г.)/Оформление А.А. Громов. – Гарболово: Изд.Дом А. Громова, 2004. – 48с.

В конституционном праве Российской Федерации попытка в явном виде сформулировать принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов была предпринята Федеральным законом от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации». ⁵ Законом определены восемь принципов: конституционности; верховенства Конституции РФ и федеральных законов; равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий; недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации; согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов; добровольности заключения договоров и соглашений; обеспеченности ресурсами и гласности заключения договоров и соглашений.

Необходимо отметить, что в этот перечень включен ряд общих конституционных принципов, например, принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов (ч. 2 ст. 4, ч. 1 ст. 15 Конституции РФ) и вытекающий из него принцип конституционности; принцип равноправия субъектов РФ (ч. 4 ст. 5 Конституции РФ) (Шаймиев. М. Ш., 2008). Некоторые принципы имеют межотраслевой характер (добровольность и гласность заключения договоров и соглашений). В Законе сформулирован ряд общих нормативных положений, которые могут быть отнесены к самостоятельным принципам, хотя они не выделены в таком качестве, например, принятие по предметам совместного ведения федеральных законов в виде основ (общих принципов) правового регулирования (ст. 12). ⁶

Данный Закон являлся базовым в регулировании федеративных отношений, принятие его в условиях законодательно не регламентированного процесса разделения государственной власти, в том числе договорной практики между Российской Федерацией и ее субъектами имело исключительно важное значение. Отдельные спорные положения, обусловленные наметившимися в то время дезинтеграционными процессами в федеративных отношениях, объясняются стремлением федерального законодателя максимально однозначно закрепить основные начала разделения государственной власти по конституционно закрепленным предметам ведения.

Однако, во-первых, рассмотренные принципы не соблюдались в конституционной практике. Во-вторых, Федеральный закон от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ был признан утратившим силу Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», определившим концепцию проводимой в стране федеративной реформы.

Принципы разграничения полномочий Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ в явном виде не сформулированы, хотя гл.4 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ) называется: «Общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации». ⁷ Доктринальное толкование федеральных норм позволяет выделить четыре базовых принципа, которые, как представляется,

⁵ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (редакция на 7.05.2002/Закон, Президент РФ, № 184-ФЗ, от 06.10.99): [электронный ресурс] // (http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_68871/html)/Проверено 3.05.09.

⁶ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ (редакция на 7.05.2002/Закон, Президент РФ, № 184-ФЗ, от 06.10.99): [электронный ресурс] // (http://www.businesspravo.ru/Docum/DocumShow_DocumID_68871/html)/Проверено 3.05.09.

⁷ФЗ «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. № 95-ФЗ: [электронный ресурс] // (www.constitution.garant.ru/) / Проверено 3.05.08.

положены в основу федеративной реформы:

– дуалистического разграничения полномочий, согласно которому все полномочия по предметам совместного ведения подлежат полному разграничению между центром и территориями, причем аналогичные полномочия не могут одновременно возлагаться на федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъекта РФ;

– позитивного обязывания, согласно которому за органами государственной власти субъектов РФ закреплён исчерпывающий перечень полномочий, которые они обязаны выполнять за счет своих доходных источников; остальные полномочия перешли к федеральному центру (ст. 5, ст.19, ст.21, ст.24, ст. 29 ФЗ от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»»);⁸

– централизации полномочий, согласно которому осуществлена концентрация полномочий на федеральном уровне, вплоть до исключения из компетенции регионов целых групп общественных отношений, отнесенных Конституцией РФ к совместному ведению;

– бюджетного детерминизма, согласно которому для исполнения закрепленных полномочий за субъектами РФ на постоянной основе закреплены собственные доходы.

На основе таких принципов осуществлено масштабное разграничение полномочий по предметам совместного ведения посредством принятия ряда федеральных законов, среди которых особо следует выделить следующие:

– Федеральный закон от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»»;⁹

– Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ «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»;¹⁰

– Федеральный закон от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».¹¹

⁸ФЗ «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. № 95-ФЗ: [электронный ресурс] // (www.constitution.garant.ru) / Проверено 3.05.08.

⁹ФЗ «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. № 95-ФЗ: [электронный ресурс] // (www.constitution.garant.ru) / Проверено 3.05.08.

¹⁰ФЗ «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. № 199-ФЗ: [электронный ресурс] // (www.constitution.garant.ru) / Проверено 24.04.09.

¹¹ФЗ «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

В ходе ревизии российской правовой системы осуществлено более четкое разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, определено бюджетное обеспечение их реализации.

Ревизия федерального законодательства привела к возникновению ряда правовых коллизий. К примеру, вопросы владения, пользования и распоряжения землей не вошли в перечень полномочий субъектов РФ, закрепленный за ними Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ. Однако Земельный кодекс многими своими нормами (ст. 2, 10, 33, 34 и др.) предусматривает широкий комплекс полномочий субъекта РФ в области земельных отношений.¹²

Такое реформирование федеративных отношений на основе явно не сформулированных и в значительной степени спорных принципов вызвало множество вопросов. В сложившейся ситуации возникает насущная необходимость в научной разработке, а также в использовании уже разработанных в отечественной и зарубежной науке принципов разграничения полномочий по предметам совместного ведения, обеспечивающих оптимальный баланс между федеральной и региональными властями, учитывающих интересы центра и территорий, обеспечивающих конституционную самостоятельность регионов и единство Российского государства.

Таким образом, на основе научных разработок в этой сфере (И.А. Умнова, А.В. Киселева и А.В. Нестеренко, Н.М. Добрынин и др.)(Чурсина Е. О.), а также научной концепции разделения государственной власти, разработанной В.А. Черепановым, представляется возможным выделить базовые принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения:

1. Принцип субсидиарности, согласно которому максимально возможный объем полномочий сосредоточивается на региональном уровне; за федеральным уровнем закрепляются лишь те части совместного правового поля, которые не могут быть успешно решены субъектами Федерации. К таким вопросам можно отнести сферу таможи, гражданства, налогообложения, внешней политики государства.

2. Принцип ограниченной необходимости федерального регулирования, согласно которому федеральное регулирование по предметам совместного ведения осуществляется только в тех случаях, когда действительно существует необходимость в таком регулировании для обеспечения единообразных условий жизни на территории Федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах.

3. Принцип рамочного федерального регулирования, согласно которому по предметам совместного ведения должны издаваться Основы законодательства и конкретизирующие их законы субъектов РФ.

4. Принцип позитивного обязывания, согласно которому при разграничении полномочий в сфере совместного ведения необходимо выделять те полномочия субъектов РФ, которые они обязаны выполнять за счет своих бюджетных средств и за которые должны нести конституционно-правовую ответственность.

5. Принцип бюджетной обеспеченности полномочий, согласно которому за бюджетами субъектов РФ на постоянной основе должен быть закреплен такой объем доходных источников, который необходим для выполнения полномочий как по предметам их ведения, а также полномочий, которые они обязаны выполнять за счет своих бюджетов по предметам совместного ведения. Другие полномочия по предметам совместного ведения не запрещаются, а реализуются при наличии у субъектов РФ необходимых бюджетных средств.

6. Принцип соблюдения интересов Российской Федерации и ее субъектов, согласно которому при разграничении и реализации полномочий Федерация и ее субъекты исходят из обязанности соблюдения интересов Федерации в целом и каждого субъекта в частности.

вопросов местного значения муниципальных образований»от 29 декабря 2004 г. № 199-ФЗ: [электронный ресурс]// (www.constitution.garant.ru)/Проверено 24.04.09.

¹²Земельный кодекс РФ: [электронный ресурс] // (www.constitution.garant.ru) / Проверено 25.04.09.

7. Принцип сотрудничества РФ и ее субъектов, согласно которому согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов при разграничении и реализации их компетенции по предметам совместного ведения является необходимым и обязательным. Выделим две составляющие этого принципа.

Во-первых, это согласование федеральных и региональных интересов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Представляется целесообразным для эффективного согласования федеральных и региональных интересов изменить процедуру участия органов государственной власти субъектов РФ в рассмотрении федеральных законопроектов:

а) принимать во внимание отдельно мнение законодательного и исполнительного органов. Если хотя бы один из этих двух органов высказался против принятия федерального законопроекта, отзыв субъекта РФ следует считать отрицательным;

б) закрепить положение об обязательном согласовании проектов таких федеральных законов более чем половиной субъектов РФ. Если законодательные (представительные) или высшие исполнительные органы государственной власти субъектов РФ более чем половины субъектов РФ выскажутся против принятия соответствующего федерального закона, он должен сниматься с рассмотрения в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации или дорабатываться.

Во-вторых, принцип сотрудничества в отличие от дуалистического принципа разграничения полномочий, положенного в основу федеративной реформы, предполагает различные формы взаимодействия, в том числе и совместную деятельность по реализации совместных полномочий. Реализация принципа сотрудничества требует нормативного закрепления обязанности федерального законодателя выделять такие полномочия по предметам совместного ведения, по которым принимаются совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти.

Сформулированные принципы разграничения полномочий по предметам совместного ведения нуждаются в адекватном правовом закреплении.

Согласно официальной доктрине, получившей отражение в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ и отменившем его Федеральном законе от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ принципы разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами должны быть установлены федеральным законом. Официальная доктрина получила широкое распространение в научной литературе (Д.Н. Козак, И.А. Конюхова, Т.Я. Хабриева и др.) (Чурсина Е. О.).

По мнению других ученых (Н.В. Варламова, И.В. Лексин, В.А. Черепанов)(Саликов М.), правовая возможность закрепления принципов разграничения полномочий по предметам совместного ведения посредством федерального закона Конституцией РФ не предусмотрена. Кроме того, установление принципов разграничения компетенции федеральным законом юридически не обосновано и противоречит Конституции РФ. По нашему мнению, принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения относятся к объекту конституционного регулирования. В ходе будущей конституционной реформы эти принципы целесообразно закрепить в Основном законе страны. До пересмотра Конституции РФ они могут быть установлены законодательно, но не обычным федеральным законом, а законом, регулирующим общественные отношения конституционного значения, а именно: федеральным конституционным законом. Принятие такого конституционного закона, во-первых, сформирует и закрепит общее согласие Российской Федерации и ее субъектов по основам федеративного устройства Российского государства (посредством одобрения Советом Федерации, состоящим из представителей органов государственной власти субъектов РФ). Во-вторых, создаст правовую основу для безусловного исполнения федеральным законодателем установленных принципов вследствие высшей юридической силы конституционного закона по отношению к обычным федеральным законам.

Предлагаемые идеи могут придать иную направленность проводимым преобразованиям.

Такие дополнения позволят наладить сотрудничество и кооперацию федеральной и региональных властей по предметам совместного ведения, установленным Конституцией РФ. Представляется, что именно таким путем – не огульной и безудержной критикой государственных реформ, а посредством конструктивных предложений – можно добиться реального воплощения научных рекомендаций в конституционной практике. И как следствие, уравновесить наметившуюся тенденцию к централизации государственной власти поиском согласия и солидарности федерального центра и российских регионов.

По словам первого заместителя полномочного представителя РТ в РФ, доктора политических наук М. Столярова, «сегодня многими учеными и политиками справедливо признается, что наиболее коллизийным с правовой точки зрения является взаимодействие Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. При распределении предметов ведения и полномочий необходимо следовать принципу субсидиарности: вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно. Этот принцип должен быть положен в основу разграничения полномочий». «Анализ конституционных положений по предметам совместного ведения позволяет считать, что ключевые нормы Конституции РФ, касающиеся использования и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, а также гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина на жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, благоприятную окружающую среду, образование и пользование учреждениями культуры, определяют необходимость участия федеральных, региональных и местных органов власти в управлении природными ресурсами, соглашениях о разделе продукции. Это означает не только эффективное природопользование, но и учет социально-политических интересов и потребностей, как государства, так и населения конкретного региона» (Столяров М. В., 2004). Интересно отметить мнение Абдулатипова Р. по вопросу о разграничении предметов ведения между федеральным центром и Республикой Татарстан: «Кроме этого надо иметь в виду, что когда мы разрабатывали федеративный договор, на основе которого формировалась 72 статья Конституции РФ, все, что мы не смогли согласовать тогда, мы скидывали в корзину совместных полномочий. Надеюсь, что после нас придет законодатель и все это будет расширять. Сегодня не только субъекты федерации вторгаются в целостность. Совершенно справедливо все эти годы, когда мы общались, М. Шаймиев говорил, что мы готовы идти на процесс приведения в соответствие. Но при этом он всегда подчеркивал, что это должна быть дорога с двусторонним движением». Только по 72 статье нужно представить не менее 35–40 законов, чтобы взаимоотношения между федеральным центром и субъектами федерации получили правовые основы (Абдулатипов Р., 2000).

Таким образом, формирование современного федеративного государства с четкой иерархией власти, базирующегося на принципах, закрепленных в действующей Конституции РФ, предполагает всемерный учет интересов всех участвующих в данном процессе субъектов, идет ли речь о федеральном центре или о членах Федерации. В этой связи федеральный законодатель призван скрупулезно и тщательно взвешивать все свои шаги в деле реформирования такой важной сферы общественных отношений, какой является сфера федеративных отношений, основу которых составляют принципы и порядок разграничения полномочий, главным образом, законодательных. Ущемление прав одной группы субъектов Федерации за счет расширения прав другой группы приводит к нарушению баланса и стабильности всей федеративной системы. Для того чтобы эта система работала эффективно, необходимо создавать условия, при которых каждый ее элемент выполнял те задачи и функции, которые он может и должен выполнять успешно на своем уровне.

REFERENCES

- Абдулатипов Р. (18 августа 2000). Мера суверенитета - достоинство человека. *Время и деньги*, NN155-156.

- Столяров М.В. (16 февраля 2004). Потенциал договоров не исчерпан. Республика Татарстан.
- Саликов М. О. (25 апреля 2009). Некоторых проблемах разграничения компетенции в федеративной системе России. [Http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalst/n17-18/10/](http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalst/n17-18/10/)
- Чурсина Е.О. (24 апреля 2009). О принципах разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти по предметам совместного ведения. [Http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n17-18/10](http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n17-18/10)
- Шаймиев М.Ш. (8 марта 2008). Выступление Президента Республики Татарстан в Центре исламских исследований имени Короля Фейсала в Королевстве Саудовская Аравия, Эр-Рияд. [Http://president.tatar.ru/pub/view/3881](http://president.tatar.ru/pub/view/3881)

Editor: B.II. Canon