

## РАЗДЕЛ 7

# КОНЦЕПЦИЯ МОДЕЛИ СОГЛАСОВАНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Следует подчеркнуть, что в основе дальнейшего совершенствования конституционного права Республики Башкортостан лежат модели согласования федерального и регионального законодательства. Поэтому представляет теоретический и практический интерес концепция согласования законодательства.

Анализ действующего законодательства и литературных источников позволяет сформулировать концепцию законодательства на основе методов разграничения полномочий.

Первая модель состоит в закреплении за федеральными органами всех или почти всех полномочий в области правового регулирования, тогда как государственное управление, исполнительно-распорядительные полномочия распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации (с сохранением за федеральными органами ряда контрольных и надзорных полномочий).

Вторая модель состоит в том, что все полномочия, как в области правового регулирования, так и в области государственного управления распределяются между органами государственной власти Федерации и субъектов Федерации с тем, чтобы как можно более точно и детально разграничить полномочия по каждому предмету ведения.

Третья модель предполагает закрепление за федеральными органами возможности установления принципов, основ регулирования и контроля за соответствием этим принципам законодательных актов, принимаемых в субъектах Федерации, а все иные нормотворческие и исполнительные полномочия закрепляются за органами государственной власти субъектов Федерации.

Практика законодательного регулирования предметов совместного ведения Федерации и её субъектов часто шла по пути единообразного и во многом ошибочного распределения компетенции. Основным способом разграничения полномочий практически по любому предмету совместного ведения, независимо от его содержания, было максимальное закрепление полномочий по правовому регулированию предмета совместного ведения за федеральными органами государственной власти, в том числе за Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. Предпосылки подобного распределения полномочий в области законодательного регулирования можно усмотреть как в традициях централизации российской государственности и соответствующем политическом мышлении, так и во вполне оправданном самом по себе стремлении защитить единое правовое пространство, единый уровень гарантий прав человека и гражданина на всей территории Федерации. Однако сам подход не всегда соответствует принципам федеративной государственности и подчас лишает субъекты Федерации возможности осуществлять законодательное регулирование целого ряда предметов совместного ведения, по которым было бы целесообразно осуществлять законодательное регулирование субъектов

тов Федерации исходя из специфики конкретного субъекта.

В качестве своего рода компенсации за перевес нормотворческой компетенции Федерация оставляла неоправданно большое число исполнительно-распорядительных полномочий, объективно требующих известной централизации, в ведении органов исполнительной власти субъектов Федерации. При этом даже в тех случаях, когда исполнительно-распорядительные функции по закону оставались в компетенции федеральных органов исполнительной власти, впоследствии широко практиковалась передача соответствующих полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашениям. Однако такая передача не всегда сопровождалась передачей источников финансирования, вследствие чего появилась существенная диспропорция между расходами бюджетов субъектов Федерации по реализации полномочий в сфере совместного ведения, прежде всего в социальной сфере, и доходными поступлениями в бюджеты субъектов Федерации. При этом если ряд республик путем заключения договоров и соглашений с федеральным Центром сумели повысить доходные статьи своих бюджетов, то в остальных субъектах Федерации данная диспропорция продолжала усиливаться. В этой связи высказывается пожелание, чтобы требования новой редакции Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в отношении указанного вопроса неукоснительно выполнялись.

При отсутствии должной правовой и управленческой культуры, обеспечивающей неукоснительное следование органов государственной власти и должностных лиц нормам, определяющим их компетенцию, осуществлявшаяся до недавних пор широкомасштабная передача органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностным лицам большей части исполнительно-распорядительных полномочий по предметам совместного ведения в таких, например, областях, как природоохранная деятельность, выдача разрешений на пользование природными ресурсами, управление существенной частью объектов федеральной собственности, была не вполне верной и привела к утрате возможности оперативного контроля за осуществлением значительной части общегосударственных задач. Последующий контроль за их деятельностью не был в состоянии исправить недостатки, поскольку утрата природных ресурсов или разорение государственного предприятия в результате допущенных неправомерных действий или ошибок при принятии управленческого решения носят во многом невозвратимый характер.

Нормотворческие полномочия субъектов Российской Федерации максимально сужались федеральным законодателем даже по вопросам организации государственного управления в субъекте Федерации, которые в силу ст. 73 Конституции должны относиться к ведению субъектов Российской Федерации. Аналогичная тенденция имела место в отношении регулирования федеральными нормативными актами вопросов организации управления объектами государственной собственности, когда не учитывались соответствующие права субъектов Федерации по самостоятельному управлению своей собственностью. Сходная ситуация имеет место и по вопросам государственного регулирования социально значимых отраслей экономики, относимых Конституцией как к предметам совместного ведения, так и вовсе не обозначенные в

Конституции и, следовательно, в соответствии со ст. 73, остающиеся в ведении субъектов Российской Федерации. К последним относятся, например, подготовка и реализация государственных программ поддержки на уровне субъекта Федерации развития сельского хозяйства, легкой и пищевой промышленности, коммунального хозяйства, бытовых и иных услуг, в том числе путем поддержки так называемого малого бизнеса.

Практика показывает, что под предлогом заботы о сохранении единства системы управления отраслью зачастую сознательно допускается затягивание процесса детального разграничения объектов государственной собственности (предприятий, природных объектов и других) на объекты федеральной собственности и объекты собственности субъектов Федерации. Допускается также ущемление прав субъектов Федерации на самостоятельное нормативное регулирование организации управления объектами своей собственности и законодательное определение полномочий органов исполнительной власти субъектов Федерации в областях совместного ведения вне рамок полномочий Федерации. Иными словами, проблема часто состоит не в отсутствии разграничения полномочий, а в уровне соответствия сложившегося законодательного разграничения полномочий конституционным принципам.

В зависимости от избранной модели разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации возникают и различные по своему типу противоречия между федеральными и региональными правовыми актами. Если в какой либо области управления законодательные полномочия почти целиком сосредоточены в руках федеральных властей (первая модель), то преобладают противоречия между нормами закона и актами органов исполнительной власти, принимаемыми в процессе исполнения законов, поскольку нормативными возможностями уточнения положений федеральных законов применительно к конкретным условиям региона в необходимых случаях законодательные органы субъектов Федерации не обладают.

В настоящее время пути совершенствования правового регулирования предметов совместного ведения частично предусмотрены в Федеральном законе от 4 июля 2003 г. "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". В частности, в нем предусмотрены два типа полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. К первому типу относятся полномочия, осуществление которых финансируется из бюджета субъекта Российской Федерации. До принятия указанного федерального закона предполагалось, что перечень таких полномочий, предусмотренных федеральными законами, должен содержаться в Федеральном законе "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации". При объединении данного федерального закона с Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" соответствующий перечень вошел в последний. Данный перечень позволит не допустить возложения на

субъекты Российской Федерации дополнительных расходов за счет их бюджетов. Ко второму типу относятся полномочия, возлагаемые на органы власти субъектов Российской Федерации, но финансируемые в форме целевых субвенций из федерального бюджета и поэтому детально регулируемые федеральным законодателем. Федеральные органы государственной власти вправе контролировать их осуществление и в случае ненадлежащего исполнения этих полномочий органами государственной власти субъектов Российской Федерации временно принимать их на себя

Для подтверждения сказанного следует привести отзыв на проект Федерального закона № 280525-3 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений) Государственное Собрание - Курултай - Республики Башкортостан, рассмотрев проект федерального закона № 280525-3 "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации, повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений), считает его принятие нецелесообразным по следующим основаниям.

Согласно п. "н" ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации установление общих принципов организации системы органов государственной власти относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По этому кругу вопросов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (ч. 2 ст. 76 Конституции Российской Федерации). По предметам совместного ведения тот или иной вопрос должен быть решен в соответствии с гл. 1 Конституции Российской Федерации, закрепляющей основы конституционного строя, другими положениями Конституции РФ. Законопроектом предлагается внести изменения в обозначенный федеральный закон в части обеспечения системности и согласованности законодательных норм, касающихся статуса органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Между тем анализ ст. ст. 71, 72 Конституции Российской Федерации свидетельствует, что вопросы о статусе органов государственной власти субъектов Российской Федерации не отнесены ни к предметам ведения Российской Федерации, ни к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В соответствии со ст. 73, ч. 4 ст. 76 Конституции Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти, осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. П. 2 ст. 26 за-

конопроекта, определяющий полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения, не соответствует ч. 3 ст. 11 гл. 1 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которой такая правовая форма разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, как федеральный закон, не предусмотрена. Кроме того, системный и комплексный анализ ст. 72 Конституции Российской Федерации и ст. 26-3 законопроекта указывает на значительное сужение компетенции субъектов в сфере совместного ведения. Вопросы, оставшиеся за пределами перечня предлагаемых в этой статье полномочий, выходят далеко за рамки "общих принципов", которые согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" должны устанавливать федеральные законы в сфере совместного ведения.

Положения проекта, устанавливающие правовые основания и условия временного возложения Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации на федеральные органы государственной власти, входят в противоречие с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации, согласно которой государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Анализ оснований (нарушений федерального законодательства при реализации полномочий, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета, стихийные бедствия, недостаточность бюджета субъекта) временного осуществления полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными органами государственной власти свидетельствует о практически неограниченной возможности федеральных органов вмешиваться в компетенцию субъекта. Понятно, что реализация данных положений на практике фактически сводит на нет какую-либо самостоятельность субъектов при управлении своими внутренними делами.

В проекте Закона определяется примерный по объектный состав государственной собственности субъекта Российской Федерации (ст. 26-12), устанавливаются общие правила распоряжения и управления его государственным имуществом, предусматриваются расходы, доходы бюджетов субъектов Российской Федерации. Данные положения являются предметами регулирования Гражданского, Бюджетного и Налогового кодексов Российской Федерации. Налицо смешение не только предметов регулирования разных федеральных законов, но и предметов ведения - включение в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (принятый в сфере совместного ведения) положений, регулирование которых составляет предмет исключительного ведения федерального центра, направлено на необоснованное ограничение субъектов Российской Федерации в их регулировании. Проектом предлагается внести изменения в ст. 13, 18 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федера-

ции", предполагающие установление гарантий прав депутатов, высшего должностного лица при привлечении их к ответственности только федеральным законом. Но часть положений (пп. "б", "к" ст. 72) - предметы совместного ведения, и поэтому отсутствие здесь указания на законы субъектов Российской Федерации необоснованно и не соответствует Конституции Российской Федерации. Кроме того, следует констатировать полное отсутствие в рассматриваемом законопроекте направленности на расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, на учет региональной специфики. Более того, можно обозначить концепцию проекта Закона как ограничивающую права субъектов: а) в определении полномочий собственных органов государственной власти по предметам совместного ведения; б) в определении организации и системы их органов государственной власти.

С учетом этих обстоятельств в рамках ГНТП "Башкортостан в XXI веке: социально-экономическая, политико-правовая и гуманитарная модель развития" проводится комплексное научно-правовое исследование механизма согласования федерального и регионального законодательства на современном этапе развития российской правовой системы. Основанием для проведения исследования является Постановление Правительства Республики Башкортостан от 17 октября 2007 г. № 290 "О государственных научно-технических программах Республики Башкортостан на 2008-2010 годы"<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Маликов М.Ф. К вопросу об оптимальной модели согласования федерального и регионального законодательства // Материалы Всероссийской научно-практической конференции "Национально-государственные образования в истории и политической практике Российского федерализма". Уфа: БАГСУ, 2009. - С. 159-166.