

Секция 2

КОНСТИТУЦИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ФЕДЕРАЛИЗМА (ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ЦЕНТРА И РЕГИОНОВ)

Филиппова Наталья Алексеевна,
*доцент кафедры государственного и муниципального права
Сургутского государственного университета,
г. Сургут*

Реформа федеративных отношений: итоги и перспективы

Статья является вариантом ответа на вопрос о взаимосвязи основных направлений реформирования федеративных отношений в России, о результатах реформы и их влиянии на российскую политическую систему. В отличие от общепринятой точки зрения в статье утверждается, что наращивание признаков унитаризма усиливает риски распада российской государственности. Решая задачи долгосрочной интеграции, федеральный законодатель должен стремиться к формированию в России бикамерализма консолидирующего типа. В статье делается вывод, что стратегической целью реформы Совета Федерации должно быть расширение перечня его полномочий, а не переход к выборной модели его формирования.

Интерес к реформе федеративных отношений явно не соответствует тому значению, которое реформа в действительности

оказала на формирование основных политических институтов современной России, а именно: института президента с чрезвычайно широким кругом властных полномочий; партийной системы с доминирующей политической партией; институтов делегативной демократии (например, электронных голосований, электронных петиций и всенародных обсуждений проектов законов), которые явно потеснили институты представительной демократии.

Между тем существует прямая и непосредственная связь между проведенной реформой и сформировавшимся к концу первого десятилетия нового века политическим режимом в России.

Федеративная реформа осуществлялась и осуществляется (поскольку она не завершена) по семи основным направлениям: 1) сокращение субъектного состава Российской Федерации; 2) модернизация института территориальных полномочных представителей главы государства; 3) реформа Совета Федерации Федерального Собрания РФ; 4) унификация конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации; 5) «реформа полномочий», или разграничение полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; 6) реформа исполнительного федерализма; 7) реформа межбюджетных отношений.

Порядок проводимых изменений можно определить схемой «подготовительный этап — качественное изменение института (модели его функционирования) — этап завершающих усовершенствований». Как правило, существенные изменения институтов проведены в период с 2003 по 2008 гг. (табл. 1).

Отметим, что на период с 2004 по 2008 гг. приходится и изменение субъектного состава Российской Федерации: количество субъектов РФ сокращено с 89 до 83. Это само по себе не является качественным изменением. Однако важно учесть, что все вновь образованные субъекты РФ возникали за счет ликвидации автономных округов в составе края или области. В результате из семи сложноустроенных субъектов РФ сохранилось лишь два (Архангельская и Тюменская области) в составе которых, соответственно, один и два автономных округа, по сей день имеющих статус субъекта РФ. Можно предположить, что задача ликвидации сложных

по составу субъектов Федерации будет доведена до конца. Но это не снимает вопроса о радикальном сокращении количества субъектов РФ. С точки зрения экономической, финансовой и управленческой эффективности, относительно небольшое количество крупных регионов лучше множества недееспособных субъектов Федерации. Таким образом, и это направление реформы понятно, хотя бы с точки зрения его стратегических задач.

Таблица 1

**Реформа федеративных отношений:
основные направления и периоды реализации**

Основные направления	Периоды
Модернизация института территориальных полномочных представителей главы государства	2000 г.
Унификация конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации, ограничение учредительных полномочий субъектов Российской Федерации	1999–2001 гг.
«Реформа полномочий», переход от рамочной к конкурирующей модели разграничения полномочий по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ; от децентрализованной федерации к централизованной	2003–2005 гг.
Реформа исполнительного федерализма, учреждение и законодательное закрепление нового института — института федерального поручения; интеграция глав субъектов РФ в систему федеральной исполнительной власти	2003–2008 гг.
Реформа межбюджетных отношений: вместо бюджетного федерализма — рецентрализация финансов, ограничение финансовой и бюджетной автономии субъектов РФ	2003–2008 гг.

Совершенно иначе дело обстоит с реформой Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органа, призванного представлять субъекты Федерации. В истории современного российского конституционализма эта реформа, без преувеличения, самая длительная и нелогичная. Порядок формирования Совета Федерации существенно менялся примерно каждые три года, начиная с 1995 г. и заканчивая 2013-м. Наконец, в 2012 г., после почти годового периода публичного обсуждения,

был принят новый Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ». Он вступил в силу с 1 января 2013 г., но уже в апреле 2013 г. был изменен [3].

Дело в том, что представительство от исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации было увязано с прямыми и всеобщими выборами его высшего должностного лица. Регистрация в качестве кандидата на эту должность теперь невозможна без внесения в избирательную комиссию субъекта Федерации трех кандидатур вероятных членов Совета Федерации, один из которых будет уполномочен представлять субъект Федерации в случае победы кандидата и вступления его в должность. Но, с учетом особенностей и предпочтений ряда республик в составе РФ, федеральный законодатель пришел к выводу о необходимости сохранить и старый порядок. Для этого случая пришлось разработать особую процедуру наделения полномочиями представителя и вносить поправки в только что принятый закон.

В результате этих нововведений Совет Федерации будет формироваться даже не тремя, а четырьмя разными способами одновременно. При единых квалификационных требованиях к кандидату, круг потенциальных кандидатов установлен по-разному:

– представитель от региональной думы может быть избран исключительно из числа депутатов думы;

– для представителя от исполнительного органа, а фактически от главы субъекта Федерации, избираемого гражданами, дополнительных ограничений нет; круг кандидатов не ограничен;

– представитель от исполнительного органа субъекта Федерации, если полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации наделяет региональная дума, может быть избран из четырех категорий лиц. Это: 1) депутаты Государственной думы, прошедшие в ее состав по соответствующей региональной части списка, 2) депутаты региональных дум, 3) депутаты представительных органов муниципальных образований, 4) действующие члены Совета Федерации (от обеих ветвей власти).

В последнем случае установлено дополнительное условие поддержки кандидатур как минимум 9 % представительных органов муниципальных образований в субъекте Федерации.

Отбросив детали реформы, можно заметить: «новая» модель — это попытка вернуться к самой первой, выборной модели формирования Совета Федерации, невзирая на оговорки Конституции (табл. 2).

Таблица 2

**Модели формирования Совета Федерации:
историческая динамика**

Годы	Модели
1993–1995	Выборная модель
1995–2000	Присутственная модель
2000–2013	Делегативная модель
С 2013 г.	Делегативная модель с элементами выборности

Симптоматично стремление федерального законодателя обосновать необходимость выборов членов Совета Федерации авторитетом общественного обсуждения. Новый закон о порядке формирования Совета Федерации обсуждался в режиме электронного опроса на сайте палаты в апреле 2012 г., и вопрос о выборности «сенаторов» был сформулирован одним из первых. Из более 90 000 участников обсуждения, по данным, приведенным на сайте Совета Федерации, 74 % высказались именно за выборы [2]. Иными словами, 20-летний период поисков завершился попыткой возврата к такой схеме, которую Конституция исключает.

И поэтому сегодня проблема приобретает системный характер: если единственным препятствием к учреждению новой, по мнению граждан и законодателей, эффективной модели формирования Совета Федерации, являются положения Конституции, не стоит ли от этих положений отказаться?

Ответ на этот вопрос можно сформулировать, исходя из двух разных логик.

Первую логику легко понять при системном анализе проводимой реформы. Она проста: чем больше унитаризма, тем стабильнее государство. Три главных направления реформы (реформа финансов, «реформа полномочий» и реформа исполнительного федерализма) были нацелены на наращивание признаков унитаризма в российском институциональном ландшафте. Например, отказ от паритетного распределения доходов между уровнями бюджетной системы привел к тому, что подавляющее большинство субъектов РФ являются дотационными. В 2006 г. их количество составляло 2/3 от их общего числа, в 2012–2013 гг. оно увеличилось до 74–90 %. По данным Министерства финансов РФ на 01.03.2013 г. только 3 субъекта РФ не получают дотаций (безвозмездных трансфертов, обеспечивающих исполнение субъектом Федерации собственных полномочий): Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ и Ненецкий автономный округ [1]. Одновременно Бюджетный кодекс РФ ограничивает полномочия субъектов Федерации в части формирования и исполнения бюджетов: самостоятельно их вправе осуществлять лишь такие субъекты Федерации, чья трансфертозависимость не превышает 5 % доходной части консолидированного бюджета субъекта РФ [4].

В результате «реформа полномочий» перечень полномочия субъектов РФ по предметам совместного был ограничен (определен закрытым перечнем); все иные полномочия были квалифицированы как федеральные. Но поскольку фактически осуществлять эти «новые» полномочия федеральные органы не могут, был учрежден институт федерального поручения: федеральные полномочия «передаются для осуществления» субъектам РФ. Практически это означает, что значительная часть осуществляемых органами исполнительной власти субъектов Федерации полномочий реализуется не самостоятельно, а под контролем федеральных органов.

Если продолжить логику этих реформ дальше, то и верхняя палата парламента должна формироваться унитаристски. Коль скоро она представляет не субъекты Федерации, а население регионов, иного пути, кроме пути прямых выборов, нет.

Однако эта логика не только ошибочна, но и крайне опасна для России. Она опирается на стереотип, сложившийся в российском правосознании еще в начале XX в., согласно которому федерализм — это способ децентрализации государства. Но следует наконец признать, что автономизация, то есть совокупность юридических правил, обеспечивающих обособление территории в составе унитарного государства, становится одним из главных факторов распада государств, если параллельно начинают действовать факторы географического, этнического, религиозного обособления. Примеров такого развития событий достаточно (Чехословакия, Югославия, СССР; в новейшей истории — Грузия, Молдова).

Между тем существует и другая логика, согласно которой смысл федерализма — не в автономизации (т. е. обособлении) частей государства, а в их правовой интеграции. Такое понимание федерализма характерно для европейского континентального права, поскольку именно здесь сложилась традиция разграничения юридического содержания представительства в публичном и частном праве. В российском праве сторонником такого понимания федерализма был А. Яценко. Его позиция заключалась в следующем: механизмом правовой интеграции федеративного государства является представительство субъектов федерации в форме федерального государственного органа. Этот орган не только формирует общую волю субъектов федерации (без чего они не образуют единой, хотя и сложной правовой личности), но и действует в их общих интересах. Иными словами, принципиальное значение имеет объем полномочий федерального органа, представляющего субъекты федерации; если он значителен, федерация существует, государство едино. А полномочия земель, как показал опыт Германского союза, могут быть и ограничены.

В соответствии с этим подходом в конституционном праве современных государств разграничиваются функциональные и делегативные аспекты организации представительства субъектов федерации. Первые отражают степень влиятельности федерального органа, представляющего субъекты федерации, в системе федеральной государственной власти. Вторые отражают степень

влияния самих субъектов федерации на их представителей. Разумеется, функциональные аспекты приоритетны, первичны; делегативные — второстепенны. Если с этой точки зрения дать оценку реформе Совета Федерации, она прозвучит так: нет смысла обсуждать порядок формирования палаты, нужно решительно и радикально расширять объем его полномочий. Только при таком условии можно говорить об эффективности представительства субъектов РФ и о сохранении России как единого государства.

Сравнительный анализ компетенции федеральных органов, представляющих субъекты федерации, свидетельствует, что конституционно-правовое регулирование функциональных аспектов организации их представительства в современных федерациях тяготеет либо к типу посреднического, либо к типу консолидирующего бикамерализма.

Тип консолидирующего бикамерализма характерен для кооперативных моделей федерализма, таких как немецкий или австрийский федерализм. Он предполагает формирование правового механизма влияния федерального органа, представляющего субъекты федерации, на иные федеральные государственные органы во всех случаях, когда осуществляемые ими полномочия затрагивают общий интерес субъектов федерации. Это такие полномочия (публичные права) как: право блокирующего голоса при принятии законов или постановлений федерального правительства, изменяющих федеративные отношения; вменение обязанностей, осуществляемых иными федеральными органами по требованию того органа, который представляет субъекты федерации, правило обязательного (в том числе предварительного) согласования с ним решений и инициатив и некоторые другие.

Тип посреднического бикамерализма сложился в условиях дуалистического федерализма или сходных с ним моделей (США, латиноамериканские федерации). Он характеризуется: 1) значительной «специализацией» палат двухпалатного парламента федеративного государства и закреплением в отдельной статье конституции перечня собственных полномочий палаты, представляющей субъекты федерации; 2) небольшим количеством полномочий этих

палат в сфере собственно федеративных отношений (или даже их отсутствием); 3) ограничением юридического содержания указанных полномочий функцией публичного посредничества в отношениях между субъектами федерации либо подтверждением правомерности правовых актов, решений и действий, принимаемых органами государственной власти субъекта федерации в пределах его собственной компетенции.

Консолидирующего бикамерализм в наибольшей степени способствует правовой интеграции федеративного государства, в то время как посреднический выступает гарантией реализации субъектами федерации собственных полномочий в качестве обособленных государственных образований.

В Конституции РФ (ст. 102) преобладают признаки бикамерализма посреднического типа. То есть отсутствует механизм правовой интеграции, который, естественно, замещается иными (политическими) механизмами. Отчасти функции интеграции ложатся на главу государства, отчасти — на партийную систему. Именно это, на наш взгляд, деформирует российскую политическую систему.

Итак, цель реформа Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации должна заключаться не в совершенствовании порядка его формирования, не в придании ему признаков выборной палаты, а в расширении перечня его полномочий. При этом компетенция палаты должна быть изменена таким образом, чтобы усилить признаки консолидирующего типа бикамерализма.

Примечания

1. Министерство финансов РФ. Официальный сайт. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://info.minfin.ru/subj_analytics.php?type=137 (дата обращения: 18.04.2013).

2. Официальный интернет-портал правовой информации. Государственная система правовой информации. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.pravo.gov.ru/news/2012.05/news_0385.html (дата обращения: 18.04.2013).

3. Федеральный закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета. 5 апреля 2013.

4. Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 18. Ст. 2117.

Мошкин Сергей Вячеславович,
*главный научный сотрудник
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург*

Базовые принципы формирования национального парламента в федеративном государстве

Как известно, федерализм представляет собой такую систему разделения власти, при которой федеральный центр и регионы, опираясь на закрепленную за ними конституцией страны долю полномочий, сдерживают и уравнивают друг друга, не допуская монополизации власти в одних руках. Это непрекращающийся диалог, своеобразный торг между всеми участниками процесса, смысл которого сводится, в общем-то, к одному: не допустить ситуации, когда политическое решение будет приниматься только в одной точке, и предотвратить появление монопольного источника власти. Политическая система федерализма предполагает, таким образом, децентрализацию власти, т. е. существование множественности властных центров. При этом одним из ключевых условий федеративного диалога выступает широкое представительство региональных интересов в общенациональных органах власти. Голос регионов должен полноценно и внятно звучать на