

Светлана МЕСРОПОВА

НОВЫЕ ИНИЦИАТИВЫ В СФЕРЕ МОДЕРНИЗАЦИИ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Представленная статья посвящена анализу событий, связанных с модернизацией федеративных отношений в настоящее время. Интерес представляет то обстоятельство, что в России сегодня параллельно развиваются процессы, как централизации, так и децентрализации федеративных отношений. В правовом смысле эти тенденции нашли воплощение в новых инициативах по организации государственной власти. Тенденции децентрализации федеративных отношений проявляются все отчетливее. Действуют нормативные акты, указывающие на распределение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации на основе принципа субсидиарности. При этом контроль федерального центра не ослабевает. Однако остаются проблемы, связанные с более детальной регламентацией этого процесса, например, путем внесения изменений в ст. 73 Конституции Российской Федерации.
Ключевые слова: «вертикаль власти», децентрализация, законодательные инициативы, федеративная реформа, централизация

JEL: K00, K10

За последние двадцать пять лет произошло немало событий, связанных с модернизацией федеративных отношений. Этот процесс проходил достаточно интенсивно и был направлен в первую очередь на укрепление вертикали государственной власти. Среди основных мероприятий, ознаменовавших федеративную реформу: реформа Совета Федерации, формирование Государственного совета, преобразования в сфере федеративного устройства России (завершение сложнейшего процесса разграничения полномочий в сфере совместного ведения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации), внедрение процедуры делегирования полномочий федеральных органов государственной власти органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, создание федеральных округов,

дальнейшее развитие процесса объединения субъектов Российской Федерации и уменьшение количества сложносоставных субъектов Федерации¹.

Еще в 1997 г. в своей работе «Современное федеративное государство» выдающийся ученый-конституционалист В.Е. Чиркин выявил тенденции в развитии федеративных государств и федеративных отношений, одна из которых — параллельное развитие процессов децентрализации и централизации в федеративном государстве [1, с. 75—78].

Усложняющиеся и все более многовариантные взаимоотношения федерального центра с субъектами РФ, усиление роли субъектов РФ именно как субъектов права воочию подтверждают укрепление тенденции усиления «вертикали власти» в России последних лет. Это обусловлено двумя объективными необходимостями. Речь идет, с одной стороны, о стремлении федерального центра к усилению централизации. Ведь процесс децентрализации всегда имеет пределы, обусловленные, с одной стороны, опасностью усиления сепаратистских настроений, вызываемых обычно чрезмерной децентрализацией; с другой, — необходимостью формирования условий для усиления экономической самостоятельности каждого из субъектов Федерации с целью снижения количества дотационных субъектов, повышения инвестиционной привлекательности субъектов РФ.

В правовом смысле эти тенденции нашли воплощение в новых инициативах по организации государственной власти.

Основным направлением укрепления «вертикали власти» является совершенствование механизмов взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, направленное на функционирование единой системы органов исполнительной власти в Российской Федерации. Кроме того, наметились определенные законодотворческие тенденции *по усилению позиций Федерации в регионах* в вопросах реализации основных направлений государственной политики. Именно они, с определенной долей условности, позволяют говорить о новом наполнении традиционно используемого юристами и политологами понятия «вертикаль власти». Речь идет о создании соответствующей системы и правовых условий, способствующих эффективной реализации государственной политики и учета позиции Федерации в ее регионах, с ориентацией на защиту прав и свобод граждан России.

¹ Ряд задач, ориентированных на последовательную реформу федеративных отношений в стране, был определен Указом Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 г. № 803. В их числе децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и повышение степени их ответственности перед населением; четкое определение круга полномочий федеральных органов государственной власти, которые обеспечивают защиту интересов Российской Федерации в целом и в то же время не ограничивают самостоятельности субъектов Российской Федерации в решении вопросов, отнесенных к их ведению. С 16 января 2017 г. данный Указ утратил силу в связи с Указом Президента Российской Федерации № 13 «Об утверждении основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года».

Так, среди последних нормативных инициатив следует сказать о вступившем в силу Указе Президента РФ от 14.06.2018 г. № 335 «О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации». Этот Указ расширил полномочия Администрации Президента РФ в части организации подготовки поправок к законопроектам, принятым Госдумой, а также содействия развитию местного самоуправления, в том числе совершенствованию общих принципов его организации.

Среди документов в сфере федеративного устройства, направленных на укрепление позиций Федерации в регионах, следует отметить изменения в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»². Принятые изменения направлены на предоставление политическим партиям, набравшим наибольшее число голосов в результате выборов в субъектах Российской Федерации, права вносить предложения Президенту Российской Федерации по кандидатурам на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации). Таким образом, исключительное право выдвижения соответствующих кандидатур закрепляется за публичными, открытыми политическими структурами, представляющими основную часть населения страны.

Вместе с тем надо отметить, что Президент Российской Федерации по своей инициативе может провести консультации с политическими партиями, выдвигающими кандидатов на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), а также с кандидатами, выдвинутыми на указанную должность в порядке самовыдвижения. При этом порядок проведения таких консультаций определяется Президентом Российской Федерации.

Надо отметить, что упрочению «вертикали власти» способствует также право Президента Российской Федерации отрешить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) от должности в связи с утратой доверия Президента Российской Федерации.

Определенным нововведением в части контрольных полномочий высшего законодательного органа Федерации по отношению к высшему исполнительному органу государственной власти Российской Федерации стали поправки в ст. 114 Конституции Российской Федерации. Ими к полномочиям Правительства Российской

² Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 05.02.2019).

Федерации отнесены представление Государственной Думе отчета об исполнении федерального бюджета; а также представление Государственной Думе ежегодных отчетов о результатах своей деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. По аналогии выстроена, уже на региональном законодательном уровне, система отчетности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации по отношению к высшему законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. В Федеральном законе от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»³ предусмотрено обязательство высшего должностного лица субъекта Российской Федерации ежегодно представлять в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации обязательный публичный отчет о результатах независимой оценки качества условий оказания услуг организациями в сфере культуры, охраны здоровья, образования, социального обслуживания, которые расположены на территории субъекта.

Представляется, что такие инициативы позитивно скажутся на совершенствовании организации публичной власти на региональном уровне.

Согласно циклической концепции развития федеративных отношений, в исторической ретроспективе усиленную централизацию сменяют периоды определенной децентрализации. А значит, и в Российской Федерации неизбежны новые инициативы в принципах государственного управления, направленные на определенную децентрализацию и усиление роли субъектов Федерации в государственном управлении страны.

Важнейшим изменением в этой связи можно считать восстановление института прямых выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации (руководителей высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) в соответствии с п. 3 ст. 18 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴. Это, на наш взгляд, важный и необходимый шаг в сторону дальнейшей федерализации России.

Законодательные инициативы в части выборов в органы государственной власти субъектов Российской Федерации последова-

³ Федеральный Закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 26.3. п. 4. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 05.02.2019).

⁴ В соответствии с п. 3.2. ст. 18 указанного закона Конституцией, уставом, законом субъекта РФ может быть предусмотрено, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации избирается депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

тельно направлены в сторону дальнейшего повышения роли субъектов Российской Федерации.

Так, в соответствии с недавно вступившим в силу Федеральным законом от 03.07.2018 г. № 184-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Общественная палата РФ, общественные палаты субъектов РФ получили право назначения наблюдателей в избирательные комиссии при проведении выборов в органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления.

Программным документом недавнего времени, отражающим определенные тенденции децентрализации в принципах управления государственной властью в области построения федеративных отношений, стали Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года (далее — Основы)⁵.

В Основых определены принципы государственной политики регионального развития, среди которых есть такие, которые отчетливо отражают *тенденцию децентрализации государственного управления*, а именно осуществление государственной политики регионального развития, в том числе и на основе принципа субсидиарности, а именно в части разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления⁶.

Кроме того, среди целей, приоритетных задач и механизмов реализации государственной политики регионального развития отдельно выделяются задачи выявления и анализа перспективных «конкурентных» преимуществ регионов и разработки на этой основе взаимосвязанных стратегий пространственного развития Российской Федерации, а также «совершенствования механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала»⁷.

Еще одним важным аспектом данного документа является указание на «уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения»⁸, что говорит о *возможных изменениях в модели разграничения полномочий* на основе принципа субсидиарности и, как следствие, — усилении тенденции децентрализации в организации государственной власти в сфере федеративных отношений.

⁵ Указ Президента РФ от 16.01.2017 г. № 13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации до 2025 года». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&cacheid=34D5DA82E928A7EF77554657D240B167&SORTTYPE=0&BASENODE=1&ts=60145914604748212419179412&base=LAW&n=210967&rnd=0.7140261285534322#05041011170255012> (дата обращения: 05.02.2019).

⁶ Там же, п. 5, пп. д.

⁷ Там же, п. 5 пп. г.

⁸ Там же, п. 7 пп. д.

Наличие тенденции децентрализации наблюдается и в регулировании вопросов законодательной инициативы. Так, по Конституции РФ право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления⁹. Однако Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации — представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, правовые инициативы, отраженные в нормативных актах последнего времени, позволяют говорить о наличии двух тенденций (централизации и децентрализации).

Например, в соответствии с п. 7, ст. 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, предусмотрена возможность передачи полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами. Это косвенно указывает на процессы децентрализации. Вместе с тем, федеральные органы исполнительной власти, несут ответственность за организацию и осуществление контроля, мониторинга эффективности и качество осуществления переданных полномочий, что позволяет говорить о тенденции централизации.

Более того, такой контроль и мониторинг получает дальнейшее нормативное наполнение. Так, в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 03.07.2018 г. № 780 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации переданных им для осуществления полномочий Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации и (или) предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации», определена процедура подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, устанавливающих порядок осуществления контроля за эффективностью и качеством осуществления органами государственной власти субъектов РФ переданных полномочий РФ.

⁹ Федеральный Закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 6. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/ (дата обращения: 05.02.2019).

* * *

Таким образом, правовой акцент современных преобразований, постепенно смещается от инициатив, направленных на укрепление «вертикали власти» в Российской Федерации и введение определенных сдерживающих механизмов функционирования региональной власти, на инициативы, *допускающие процессы децентрализации* без ослабления при этом контроля и мониторинга федерального центра. Вместе с тем остаются проблемы правового характера, связанные с оптимизацией и более детальной регламентацией данного процесса. Речь идет, прежде всего, о возможной регламентации открытого перечня предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации, который возможно закрепить в Конституции Российской Федерации (ст. 73) так, как сделано, например, в Австрии и Германии. Такой способ закрепления предметов ведения может способствовать достаточно твердой регламентации основных предметов ведения субъектов РФ с усложненным порядком внесения изменений в вышеуказанный перечень. Это, с одной стороны, позволит не размывать предметы исключительного ведения субъектов РФ чрезмерно широко самими субъектами РФ, а с другой стороны, позволит им проявлять больше инициативы в нормативном регулировании и, прежде всего, в экономическом плане, что, вероятно, приведет к снижению количества дотационных субъектов РФ и укреплению федеративных отношений в целом.

Список литературы

1. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство: учебное пособие. М.: Изд-во МНИМП, 1997.

NEW INITIATIVES IN THE SPHERE OF MODERNIZATION OF FEDERAL RELATIONS

The article is devoted to the analysis of events, related to the present time modernization of federal relations. Of interest is the fact that in Russia today the processes of both centralization and decentralization of federal relations are developing in parallel. In legal sense, these trends have been embodied in new initiatives in the organization of state power. Trends in the decentralization of federal relations become increasingly clear. There are normative acts, regulating the distribution of authorities between the bodies of state power of the Russian Federation and the bodies of state power of the subjects of the Russian Federation on the basis of the principle of subsidiarity. Meanwhile, the control of the federal center does not weaken. However, still there are problems, related to more detailed regulation of this process, for example, via inserting amendments to article 73 of the Constitution of the Russian Federation.

Keywords: «power vertical», decentralization, legislative initiatives, federal reform, centralization

JEL: K00, K10

Дата поступления — 06.03.2019 г.

МЕСРОПОВА Светлана Михайловна

аспирантка;

Федеральное государственное научно-исследовательское учреждение «Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации» / ул. Б. Черемушkinsкая, д. 34, г. Москва, Россия, 117218.

e-mail: Swt68@yandex.ru

MESROPOVA Svetlana M.

postgraduate student;

Federal State Research Institution "The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation" / 34, B. Cheremushkinskaya Str., Moscow, Russia, 117218.

e-mail: Swt68@yandex.ru

Для цитирования:

Месропова С. Новые инициативы в сфере модернизации федеративных отношений // Федерализм. 2019. № 1. С. 183—190.