

И. А. Стародубцева,

*кандидат юридических наук, преподаватель  
Воронежского государственного университета***ПРОТИВОРЕЧИЯ В РЕГУЛИРОВАНИИ  
ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ  
(ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) И ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ  
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Россия в соответствии с Конституцией 1993 г. — федеративное государство. Одним из принципов федерализма является разграничение предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. Реализация данного принципа имеет большое значение, поскольку от него зависит юридическое положение субъектов Федерации, их взаимоотношения с центральной государственной властью. Вопрос разграничения компетенции между различными субъектами правоотношений, обладающими государственной властью, чрезвычайно сложный и наиболее острый в любом федеративном государстве. Разграничение предметов ведения в Конституции Российской Федерации осуществлено на основе принципа кооперативного федерализма: закрепляются перечни предметов ведения Российской Федерации (ст. 71) и предметов совместного ведения (ст. 72), а предметы ведения субъектов Российской Федерации определяются по остаточному принципу — всё, что находится вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения (ст. 73). Установление общих принципов организации системы органов государственной власти отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). Следовательно, по данному вопросу могут издаваться и федеральные законы, и нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Регулирование федеральным законодательством предметов совместного ведения в настоящее время критически оценивается в юридической науке. Н. В. Варламова отмечает неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти по предметам совместного ведения, что означает фактическое нахождение данных предметов в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам Федерации осуществление отдельных полномочий<sup>1</sup>. Н. М. Добрынин считает, что поскольку не установлены пределы федерального законодательного регулирования сферы совместного ведения — таковое может быть фактически ликвидировано, что

<sup>1</sup> См.: Варламова Н. В. Современный российский федерализм: Конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 35—36.

и происходит в настоящее время вопреки конституционным положениям. Рамочные по своей природе законы стали законами, детально регулируемыми все сферы общественных отношений, что самой Конституцией никоим образом не подразумевается<sup>2</sup>. По мнению А. Н. Кокотова, в таких условиях сфера совместного ведения, по сути, превратилась в придаток исключительных федеральных полномочий, а субъекты в рамках такой политики потеряли право комплексного правового регулирования<sup>3</sup>. А. В. Безруков отмечает ограничение деятельности регионов в сфере совместной компетенции, они попросту вытесняются из нее<sup>4</sup>. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти, в том числе и субъектов Российской Федерации, отнесено к совместному ведению, их регулирование содержит противоречия, что и обуславливает актуальность настоящей работы.

Проведем исследование правового регулирования данного вопроса, начиная с Конституции Российской Федерации. Часть 2 ст. 11 закрепляет, что государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти. Пункт «н» ст. 72 Основного Закона России относит установление общих принципов организации системы органов государственной власти к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. С данной нормой согласуется ст. 77 Конституции Российской Федерации: система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается ими *самостоятельно* в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и *общими принципами* организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленных федеральным законом. В соответствии со ст. 73 Конституции России к исключительным предметам ведения субъектов Российской Федерации, по регулированию которых они обладают всей полнотой государственной власти, относятся все предметы ведения, находящиеся вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения. Следовательно, *федеральным законом могут быть установлены только общие принципы*, на основе которых строится организация органов государственной власти субъектов Федерации. *Все остальные вопросы, касающиеся деятельности законодательных и исполнительных органов субъектов Федерации, относятся к исключительному ведению субъектов Российской Федерации и регулируются ими самостоятельно.*

<sup>2</sup> См.: Добрынин Н. М. Федерализм и конституционализм в России: Соотношение, реальность, конформизм // Право и политика. 2006. № 8. С. 73—82.

<sup>3</sup> См.: Кокотов А. Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации // Российское право: Образование, практика, наука. 2005. № 1. С. 20—21.

<sup>4</sup> См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 8—10.

Обратимся к понятию «общие принципы». Слово «принцип» (от лат. «*principium*») было заимствовано русским языком из французского и английского языков. В английском языке существуют три основных значения слова «*principle*»: фундаментальная истина или правило как основа рассуждения или действия; нравственное правило поведения или убеждения (во множественном числе); основной закон или закон, формирующий основу для создания или функционирования чего-либо. Первое и третье значения базируются на понимании принципа как основополагающей категории, не дающей детализации (в принципе). Однако в России наибольшее распространение получило второе значение английского слова «*principle*». Основное значение слова «принцип» в русском языке определяется как нравственное начало, правило, основание, от которого не отступают, или же убеждение, взгляды на вещи. Основное, исходное положение чего-либо — второе значение русского понятия «принцип»<sup>5</sup>. В юридической науке понятие «принцип» характеризует основу, исходное положение, основное начало каких-либо правовых явлений. А понятие «общие принципы» более широкое, чем «принципы». Исходя из этого, федеральный законодатель вправе устанавливать лишь основные начала, исходные положения организации органов государственной власти субъектов Федерации.

В 1999 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>6</sup>, в который ежегодно вносились изменения и дополнения. Название данного закона соответствует Конституции Российской Федерации, в которой содержатся принципы деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации: а) государственная и территориальная целостность Российской Федерации; б) распространение суверенитета Российской Федерации на всю ее территорию; в) верховенство Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации; г) единство системы государственной власти; д) разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную в целях обеспечения сбалансированности полномочий и исключения сосредоточения всех полномочий или большей их части в ведении одного органа государственной власти либо должност-

<sup>5</sup> См.: *Чертков А. Н.* Проблема поиска оптимального уровня детализации и форм федерального законодательного регулирования в сфере совместного ведения // *Право и политика.* 2005. № 2. С. 23.

<sup>6</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // *Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ).* 1999. № 42. Ст. 5005; *изм.* 2000. № 31. Ст. 3205; 2001. № 7. Ст. 608; 2002. № 30. Ст. 3024; 2004. № 25. Ст. 2484, № 50. Ст. 4950; 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17, 25, № 30 (ч. 1). Ст. 3104; 2006. № 1. Ст. 1, 10, 13, 14.

ного лица; е) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации; ж) самостоятельное осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий; з) самостоятельное осуществление своих полномочий органами местного самоуправления (ст. 1).

В следующих статьях и главах детализируется содержание указанных принципов: ст. 2 характеризует систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, ст. 3 раскрывает механизм обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, глава IV.1 устанавливает общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, глава IV.2 регулирует экономическую основу деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации, глава V закрепляет механизмы обеспечения законности в деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Все указанные вопросы либо прямо детализируют перечисленные в ст. 1 принципы, либо нет, но касаются взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти, поэтому они требуют федерального законодательного регулирования. Однако в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» содержатся нормы, которые не являются принципами (т.е. основными началами организации органов государственной власти субъекта Российской Федерации) и не касаются взаимоотношений с федеральными органами государственной власти. Поэтому трудно объяснить их закрепление в федеральном законе, поскольку в этой сфере в соответствии со ст. 73 Конституции России субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти. Например, главы II и III регулируют порядок формирования законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий. Федеральный закон устанавливает даже форму актов (закон и постановление), которыми парламент субъекта Федерации должен регулировать указанные в законе вопросы, порядок принятия таких актов. *Это не общие принципы, а детальное регулирование порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.* В соответствии с пунктом «н» ст. 72, ст. 73 и ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации оно относится к исключительному ведению субъекта Российской Федерации, в которое в данном случае вторгается Российская Федерация.

По мнению М. В. Глигич-Золотаревой, одной из основных претензий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законода-

тельных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» стало неполное соответствие его названия содержанию, что имеет в своей основе наметившееся противоречие отдельных положений Закона Конституции РФ. Другим существенным недостатком Закона является слишком большая детализация правового регулирования. Наряду с этим перечень так называемых собственных полномочий субъектов Российской Федерации федеральный законодатель может легко проигнорировать любым вновь принимаемым законом<sup>7</sup>. И. А. Алешкова и И. А. Конохова считают, что в сложившейся системе централизованного правового регулирования субъекты Российской Федерации испытывают затруднения в реальном использовании их конституционного права на самостоятельное установление собственной системы государственной власти<sup>8</sup>. И. В. Лучин в особом мнении по делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3 Положения о главе администрации края, области, города Федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом<sup>9</sup>, отметил, что вопросы, связанные с определением порядка, сроков проведения выборов глав администраций, относятся к ведению субъектов Федерации. А. Л. Кононов в особом мнении по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан<sup>10</sup> указал, что представляется бездоказательным и ошибочным отнесение полномочий по фор-

<sup>7</sup> См.: Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: Состояние и перспективы // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 3—7.

<sup>8</sup> См.: Алешкова И. А., Конохова И. А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти // Там же. 2006. № 3. С. 18—20.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 апреля 1996 г. № 11-П «По делу о проверке конституционности п. 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и п. 2.3 Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом» // СЗ РФ. 1996. № 19. Ст. 2320.

<sup>10</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // Там же. 2006. № 3. Ст. 336.

мированию (образованию) исполнительных органов субъектов Российской Федерации к общим принципам организации системы органов государственной власти, т.е. к предмету совместного ведения, регулируемому федеральным законом.

В России сложилась невиданная для зарубежных федеративных государств практика, когда федерация устанавливает не только порядок формирования и деятельности органов власти субъектов федерации, но Президент Российской Федерации фактически «назначает» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (под угрозой роспуска парламента субъекта Федерации). В зарубежных федерациях субъекты самостоятельно формируют свои органы государственной власти. Органы управления субъектов федерации образуются в соответствии со стандартами, присущими президентским и парламентарным формам правления. В тех федерациях, которые являются президентскими республиками (Аргентина, Бразилия, Мексика, Соединенные Штаты Америки), орган исполнительной власти субъекта (губернатор) избирается населением. В федерациях с парламентарной формой правления (Австралия, Австрия, Индия, Канада, Федеративная Республика Германии) правительство штата, земли, провинции формируется законодательным органом субъекта федерации и перед ним ответственно. В индийских штатах существует должность губернатора (за исключением штата Джамму и Кашмир, где он именуется президентом), назначаемого Президентом Индии и являющегося гарантом интересов союза в штате. Но он не входит в правительство штата и осуществляет свои полномочия по совету правительства штата<sup>11</sup>. Н. М. Добрынин отмечает, что если обратиться к мировому опыту, то только в одном из ныне существующих федеративных государств — в Нигерии — население лишено права влиять на формирование органов государственной власти субъектов федерации. Причем именно Нигерия является наиболее нестабильным из существующих федеративных государств — далеко не лучший пример для подражания!

Избрание руководства субъектов федерации населением является необходимым элементом политической стабильности государства, поскольку позволяет правильно распределить социальную ответственность<sup>12</sup>. По мнению С. Станских и А. Фогельклу, Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» явно не учитывает принцип, которому следуют в других ев-

<sup>11</sup> См.: Конституционное право зарубежных стран: Учеб. для вузов / Под общ. ред. М. В. Баглая, Ю. И. Лейбо, Л. М. Энтина. 2-е изд., перераб. М.: Норма, 2006. С. 168—170; Мишин А. А. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. 9-е изд., испр. и доп. М.: Юридический Дом «Юстицинформ», 2002. С. 95—96; Чиркин Е. В. Конституционное право зарубежных стран: Учеб. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2001. С. 371, 445, 545, 593.

<sup>12</sup> См.: Добрынин Н. М. Указ. соч.

ропейских федеративных государствах, таких как Германия, Австрия, Швейцария, Бельгия, предусматривающий, что субъекты федерации самостоятельны в определении состава своих органов исполнительной и законодательной власти. В отличие от этого обсуждаемый закон предусматривает прямое участие Президента Российской Федерации в этих вопросах и его доминирующую роль в избрании и отрешении от должности главы региональной исполнительной власти без какого-либо участия парламентского органа на федеральном уровне. Это участие федерального президента представляется трудно совместимым с духом сотрудничества между различными уровнями власти, необходимым в федеративном государстве. Что остается федеративного теперь в России?<sup>13</sup>

Многие ученые высказывают отрицательное мнение по поводу нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и критически оценивают Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П<sup>14</sup>, в котором данный порядок признан соответствующим Конституции Российской Федерации. В. М. Ведяхин отмечает, что фактически ликвидация губернаторских выборов, финансовая зависимость большинства субъектов РФ от Центра, перераспределение доходов субъектов РФ по решению Москвы, усиление централизации и ослабление децентрализации правового регулирования постепенно делают наше государство в большей степени унитарным, чем федеративным<sup>15</sup>. По мнению Н. М. Добрынина, далее всего от идей конституционализма Конституционный Суд Российской Федерации отошел в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П по вопросу о конституционности нового порядка наделения граждан Российской Федерации полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации<sup>16</sup>. В. А. Черепанов считает, что не является истинным вывод Конституционного Суда об установлении федеральными законами нормативно-правовой основы порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Он отмечает, что аксиоматическое, по мнению Конституционного Суда, суждение о том, что основы порядка формирования органов

<sup>13</sup> См.: Станских С., Фогельклу А. Проблемы реформирования федеративных отношений в современной России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 11. С. 3—5.

<sup>14</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

<sup>15</sup> См.: Ведяхин В. М. Форма Российского государства: Теория и практика // Право и политика. 2006. № 3. С. 63—74.

<sup>16</sup> См.: Добрынин Н. М. Указ. соч.

государственной власти субъектов Российской Федерации входят в объемы понятий «общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ» и «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ» и относятся к предметам совместного ведения, нельзя считать истинным<sup>17</sup>.

На основе анализа действующего законодательства выявлены следующие коллизии в регулировании организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1. Противоречие между пунктом «н» ст. 72 и ст. 77 Конституции Российской Федерации (предусматривающими регулирование федеральным законом только общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации) и главами II и III Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (регулирующих порядок формирования органов государственной власти субъекта Российской Федерации, их полномочия, порядок досрочного прекращения полномочий, форму актов), т.е. устанавливающими не общие принципы, а осуществляющими детальное регулирование порядка формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

2. Коллизия между ст. 73 Конституции России (закрепляющей всю полноту государственной власти субъектов Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения) и главами II и III Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», вторгающимися в сферу исключительных предметов ведения субъектов Российской Федерации.

3. Противоречие между названием Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и его содержанием (поскольку он не только включает общие принципы, но и осуществляет детальное правовое регулирование формирования и деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации).

4. Коллизия между пониманием термина «принцип» в юридической науке и его использованием в названии Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

<sup>17</sup> См.: Черепанов В. А. Конституционный Суд РФ о реформе государственной власти в субъектах РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 5. С. 17—21.

Федерации» (если закон так называется, значит, он должен содержать только общие принципы, что не соответствует действительности).

5. Несоответствие между общемировой практикой федеративных государств (в которых субъекты федерации самостоятельно формируют свои органы власти, устанавливают порядок их деятельности) и Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (не только закрепляющим порядок формирования и деятельности органов власти субъектов Российской Федерации, но и предоставляющим право Президенту Российской Федерации фактически «назначать» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации под угрозой роспуска парламента субъекта Федерации).

6. Коллизия между обязанностью Конституционного Суда Российской Федерации «охранять» Конституцию России и его правовой позицией, в соответствии с которой *«смысл тех или иных конституционных норм, их буква и дух»* выявляются *«с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования»*<sup>18</sup>. Этот вывод Конституционного Суда Российской Федерации означает, что он не «охраняет» Конституцию Российской Федерации, а, наоборот, истолковывает ее нормы таким образом, чтобы ей соответствовали федеральные законы, даже если приходится кардинально изменять свою прежнюю правовую позицию.

На предотвращение вторжения Российской Федерации в предметы исключительного ведения субъектов Федерации, разрешение коллизий между федеральными законами и нормативными правовыми актами субъекта Российской Федерации, изданными вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения, направлена ч. 6 ст. 76 Конституции Российской Федерации. В ней закреплена коллизионная норма: в случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Данная норма является гарантией прав субъектов Федерации, возможности осуществлять всю полноту государственной власти, предоставленной Конституцией Российской Федерации. А. В. Безруков отмечает, что, во-первых, положение ч. 6 ст. 76 идет вразрез с ч. 2 ст. 4 Конституции РФ, провозгласившей верховенство Конституции РФ и федеральных законов на всей ее территории. В таком случае необходимо либо исключить ч. 6 ст. 76 Конституции РФ, либо же уточнить положение

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан» // СЗ РФ. 2006. № 3. Ст. 336.

ст. 4 Конституции РФ о верховенстве федеральных законов только по предметам федерального и совместного ведения. Во-вторых, в силу ч. 6 ст. 76 Конституции РФ в случае коллизии федерального и регионального правового акта, принятого по предметам собственного ведения субъекта РФ, действует последний, и такая коллизия должна разрешаться на основе регионального акта!<sup>19</sup> К сожалению, в России данная конституционная норма не действует на практике, так как отсутствует механизм ее реализации.

Для разрешения вышеуказанных коллизий необходим комплекс мер, направленных на реализацию в России основных признаков федерализма: разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, самостоятельное формирование субъектами Федерации своих органов государственной власти.

В юридической науке активно обсуждаются вопросы реформирования федеративных отношений. Предлагаются различные варианты изменения механизма реализации разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Многие ученые (С. В. Поленина<sup>20</sup>, М. С. Студеникина<sup>21</sup>, В. Е. Чиркин<sup>22</sup> и др.) предлагают возобновить практику советского периода и принимать на федеральном уровне Основы законодательства. В. А. Черепанов<sup>23</sup> считает необходимым осуществлять рамочное регулирование всех предметов совместного ведения, а В. Н. Бутылин<sup>24</sup> — только общественных отношений, указанных в пунктах «а», «и», «к», «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации. В основе модели, предлагаемой Р. Б. Мамаевым, лежит распределение исполнительно-распорядительных полномочий в пользу органов исполнительной власти субъектов Федерации, что позволит значительно сократить количество территориальных органов федеральных органов исполнительной власти<sup>25</sup>. Предлагаются процедуры заключения договоров о разграничении полномочий и гарантии участия

<sup>19</sup> См.: Безруков А. В. Разграничение предметов ведения и полномочий Федерации и ее субъектов в условиях федеративных преобразований в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2005. № 9. С. 8—10.

<sup>20</sup> Поленина С. В. Система законодательства // Общая теория государства и права: В 3 т. М., 2002. Т. 2. С. 364.

<sup>21</sup> Студеникина М. С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 148—149.

<sup>22</sup> Чиркин В. Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 326.

<sup>23</sup> Черепанов В. А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М., 2003. С. 328.

<sup>24</sup> Бутылин В. Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2002. С. 25.

<sup>25</sup> См.: Мамаев Р. Б. Состояние и перспективы законодательного обеспечения института разграничения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Право и политика. 2004. № 9. С. 40—48.

субъектов Российской Федерации в принятии решений на федеральном уровне<sup>26</sup>, формы согласования интересов Федерации и ее субъектов<sup>27</sup>. По мнению Т. Я. Хабриевой, федеральный законодатель обязан руководствоваться принципом «разумной сдержанности», согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект Федерации<sup>28</sup>.

А. В. Безруков считает, что требуется законодательно определить исчерпывающий перечень не региональных, а федеральных полномочий в совместной сфере, отдав все оставшиеся полномочия регионам. Причем определить для федерального законодателя пределы установления общих принципов, исключив детальное правовое регулирование в совместной сфере, которое должны выполнять регионы в развитие рамочного федерального законодательства, в необходимых случаях опережая его<sup>29</sup>. Ученые отмечают превышение федеральной властью своих полномочий, нарушение прав субъектов Российской Федерации в сфере конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами. Следовательно, требуется комплекс мер, направленных на обеспечение прав субъектов Российской Федерации по самостоятельному регулированию остаточных предметов ведения. Сделать это можно и путем изменения Конституции Российской Федерации, и без этого.

Развитие федеративных отношений в России в последнее время характеризуется активной реализацией Российской Федерацией своих полномочий в сфере совместного ведения, даже вторжением в предметы ведения субъектов Федерации. При этом не принимается никаких мер, гарантирующих возможность субъектов Российской Федерации осуществлять всю полноту государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 73 Конституции России. Именно это необходимо сделать без изменения Конституции Российской Федерации, чтобы Россия не превратилась окончательно в унитарное государство.

В качестве вариантов реформирования механизма реализации конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами могут быть:

- закрепление перечня исключительных полномочий субъектов Российской Федерации в качестве уточнения ст. 73 Конституции России.

<sup>26</sup> См.: Васильева С. В., Мазаев В. Д. Пути совершенствования правового регулирования отношений Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения // Право и власть. 2002. № 2. С. 16.

<sup>27</sup> См.: Тихомиров Ю. А. Коллизионное право: Учеб. и науч.-практ. пособие. М., 2000. С. 299.

<sup>28</sup> См.: Хабриева Т. Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. С. 124.

<sup>29</sup> См.: Безруков А. В. Указ. соч.

Сделать это можно в договоре между Российской Федерацией и ее субъектами, что будет соответствовать Конституции Российской Федерации, так как ч. 3 ст. 11 предусматривает федеративный и иные договоры в качестве формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Перечень должен быть открытым, чтобы сохранился остаточный принцип определения предметов ведения субъектов Российской Федерации, т.е. в нем закрепить основные исключительные полномочия субъектов, не отрицая других. Использование данной формы разграничения предметов ведения не позволит Федерации произвольно вмешиваться хотя бы в регулирование закрепленного перечня предметов исключительного ведения субъектов Российской Федерации (под видом реализации своих полномочий по предметам совместного ведения);

- создание механизма защиты прав субъектов Российской Федерации в сфере федеративных отношений. Эту роль должен выполнять Конституционный Суд Российской Федерации, но многие его решения критически оцениваются в юридической науке. Ученые уже высказывали мнение о необходимости введения процедуры пересмотра решений Конституционного Суда Российской Федерации<sup>30</sup>. В качестве органов, имеющих право пересмотреть решение Конституционного Суда Российской Федерации, предлагались Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Президиум Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционное присутствие при Президенте Российской Федерации, либо орган, в который входили бы председатели Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, представители Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде. *Для обеспечения интересов субъектов Российской Федерации в состав органа, пересматривающего решения Конституционного Суда Российской Федерации, должны входить представители субъектов Российской Федерации.* Это могут быть председатели конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, представители от групп субъектов Федерации, объединенных в федеральные округа.

Реализация указанных предложений позволит обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации, реализацию конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, права субъектов Российской Федерации по осуществлению всей полноты государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 73 Конституции России.

<sup>30</sup> См.: Байтин М. И. О некоторых коллизиях в сфере правового поля в России и путях их разрешения // Право и политика. 2004. № 9; Ефимичев С. П., Ефимичев П. С. Уголовно-процессуальное законодательство и решения Конституционного Суда РФ // Журнал рос. права. 2000. № 1. С. 32—33.