



ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 351/354

Е.В. КУДРЯШОВА, ассистент кафедры политологии
ГОУ ВПО «Астраханский государственный университет»,
г. Астрахань, ул. Татищева, 20а
Электронный адрес: eafanasova@mail.ru

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗГРАНИЧЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ЦЕНТРОМ И РЕГИОНАМИ (НА ПРИМЕРЕ АСТРАХАНСКОЙ ОБЛАСТИ)

Федерации по общему правилу состоят из государственных (государствоподобных) образований – частей государства, обладающих (по конституции, договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. Унитарные государства обычно разделены на административные образования, в пределах которых функционируют органы власти, подчиненные центральной власти и нередко непосредственно ею

формируемые. Государственные, или административные, образования, как правило, имеют собственное внутреннее устройство, делятся на территориальные образования второго уровня.

Практика государственного строительства также знает массу примеров, когда в состав федерации или унитарного государства входят автономные образования, наделенные (конституционно или законодательно) правами на самостоятельное регулирование в определенных пределах, формирование обособленной власти, правотворчество.

Федеративное расщепление государственной власти предполагает наличие исключительной компетенции (предметов ведения и полномочий) федерации, исключительной компетенции субъектов федерации и сферы совместной компетенции. Обычно в конституциях федеральных государств закрепляется

В статье рассматриваются проблемы разграничения полномочий между уровнями власти, являющегося важнейшим способом создания и поддержки баланса между центром и регионами. Автор показывает, что особенностью России является наличие сферы совместного ведения центра и субъектов федерации, что приводит к постоянным изменениям баланса «центр – регионы» в сторону снижения самостоятельности регионального нормотворчества в сфере совместного ведения.

Ключевые слова: федерализм; разграничение полномочий; Астраханская область

перечень предметов ведения и полномочий федерации, компетенция субъектов федерации определяется по остаточному принципу.

Разграничение полномочий между уровнями власти является важнейшим способом создания и поддержки баланса между центром и регионами. В России используется либеральный принцип разграничения полномочий [18]. В этом случае четко прописаны полномочия центра, а все остальные непрописанные полномочия относятся к ведению региона. Иногда либеральный принцип дополняется сферой конкурентного законодательства, т.е. в случае, если на уровне центра вопрос не решен, то регион имеет право законодательно его урегулировать и пользоваться своими нормами до тех пор, пока центр не примет свой закон по данному вопросу.

Особенностью России является наличие сферы совместного ведения центра и субъектов Федерации. В совместном ведении находятся полномочия, которые центр и субъекты Федерации осуществляют общими усилиями. Это приводит к постоянным изменениям баланса «центр – регионы».

Однако по мере принятия необходимых федеральных законов заметно стал снижаться уровень самостоятельности регионального нормотворчества в сфере совместного ведения.

Разграничение полномочий в России осуществляется с помощью правовых актов разного типа:

- Федеративный договор;
- Конституция РФ;
- двусторонние договоры о разграничении предметов ведения и полномочий;
- Федеральные законы¹.

Рассмотрим подробнее каждый тип правовых актов.

Федеративный договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации», подписание которого было одним из пунктов программы Б.Н. Ельцина при избрании в мае 1990 г. главой российского государства, подписан в Москве 31 марта 1992 г. Президентом РФ, Председателем Верховного Совета РФ Р.И. Хасбулатовым и руководителями субъектов Российской Федерации.

Фактически данный правовой акт представляет собой 3 договора:

- договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти суверенных республик в составе РФ»;
- договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга РФ»;
- договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ».

¹ Указаны в хронологическом порядке.

Каждый из трех договоров, составляющих Федеративный договор, содержит определение предметов ведения федеральных органов государственной власти, а также находящихся в совместном ведении органов государственной власти РФ и субъектов РФ.

Так, согласно ст. I Федеративного договора к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации относятся:

а) принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;

б) федеративное устройство, состав, территория Российской Федерации и ее целостность; утверждение образования новых краев, областей; утверждение изменений границ краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

в) защита прав и свобод человека и гражданина и гражданство Российской Федерации; защита прав национальных меньшинств;

г) установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных государственных органов; установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга;

д) определение основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития в Российской Федерации;

е) федеральная государственная собственность и управление ею;

ж) установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;

з) федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;

и) федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;

к) внешняя политика и международные отношения Российской Федерации; международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;

л) внешнеэкономические отношения Российской Федерации;

м) оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство расщепляющихся материалов, ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

н) статус, режим и защита государственной границы, территориальных вод, воздушного пространства, экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;

о) судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство, амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; административно-процессуальное, трудовое, семейное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;

- п) федеральное коллизионное право;
- р) метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; официальный статистический бухгалтерский учет;
- с) федеральная государственная служба;
- т) государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

Статья II Федеративного договора определяет, что относится к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации:

а) обеспечение соответствия уставов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Конституции и законам Российской Федерации;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности;

в) установление общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

г) установление общих принципов налогообложения в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге;

д) адвокатура, нотариат;

е) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

ж) административное, жилищное законодательство; земельное, водное, лесное законодательство; законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

з) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

и) здравоохранение, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита, включая социальное обеспечение;

к) природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

л) карантин, борьба с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

м) другие полномочия, отнесенные Конституцией Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации.

Федеративный договор устанавливает, что все иные вопросы, не рассматриваемые в ст. I и II, относятся к исключительному ведению субъектов РФ.

По своему содержанию Федеративный договор не является ни учредительным договором, ни договором о преобразовании в федерацию государства с иным государственно-территориальным устройством, поскольку к моменту его заключения РФ уже сложилась как суверенное федеративное государство [20].

Вместе с тем федеративные отношения на основе принципа разделения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами стали новым шагом в развитии федерализма в России.

Федеративный договор юридически закреплял реально существовавшие в то время различные типы субъектов РФ – национально-государственные (суверенные республики в составе РФ), административно-территориальные (края, области, города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные (автономная область и автономные округа) образования.

Федеративный договор упоминается в числе договоров, регулирующих вопросы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов в Конституции РФ 1993 г. (ч.3 ст.11) [8].

Конституция РФ, которая была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., иначе, чем Федеративный договор, разграничила предметы ведения РФ. Действие большинства положений Федеративного договора перекрыто Конституцией РФ, в случае несоответствия Федеративного договора и других договоров между органами государственной власти РФ и ее субъектов действуют положения Конституции РФ.

В соответствии со ст. 71 Конституции РФ в ведении Российской Федерации находятся:

- принятие и изменение Конституции Российской Федерации и федеральных законов, контроль за их соблюдением;
- федеративное устройство и территория Российской Федерации;
- регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство в Российской Федерации; регулирование и защита прав национальных меньшинств;
- установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти;
- федеральная государственная собственность и управление ею;
- установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации;
- установление правовых основ единого рынка; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия, основы ценовой политики; федеральные экономические службы, включая федеральные банки;
- федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; федеральные фонды регионального развития;
- федеральные энергетические системы, ядерная энергетика, расщепляющиеся материалы; федеральные транспорт, пути сообщения, информация и связь; деятельность в космосе;
- внешняя политика и международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации; вопросы войны и мира;
- внешнеэкономические отношения Российской Федерации;
- оборона и безопасность; оборонное производство; определение порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества; производство ядовитых веществ, наркотических средств и порядок их использования;

- определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа Российской Федерации;
- судостроительство; прокуратура; уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское, гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности;
- федеральное коллизионное право;
- метеорологическая служба, стандарты, эталоны, метрическая система и исчисление времени; геодезия и картография; наименования географических объектов; официальный статистический и бухгалтерский учет;
- государственные награды и почетные звания Российской Федерации;
- федеральная государственная служба [8].

В юридической литературе отмечается, что при определении предметов ведения Российской Федерации имеют место неточности и противоречия. Например, перечень предметов ведения РФ включает вопросы, отнесенные одновременно к предметам ведения Федерации и к предметам совместного ведения. Так, в соответствии с п. «в» ст. 71 Конституции РФ защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств отнесены к ведению Российской Федерации. Одновременно эти же вопросы в п. «б» ст. 72 Конституции РФ отнесены к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

И.А. Умнова вполне обоснованно констатирует, что данный в ст. 71 перечень предметов ведения Российской Федерации неполон. Из содержания ряда других статей Конституции РФ следует, что к ведению Федерации относятся вопросы установления государственных символов: государственного флага, герба, гимна (ст. 70 Конституции РФ); введения чрезвычайного положения (ст. 56, 88 Конституции РФ); введения военного положения на отдельных территориях РФ (ст. 87 Конституции РФ). Однако данные вопросы не включены в круг предметов ведения Российской Федерации в ст. 71 [19].

В ст. 72 Конституции РФ перечислены положения, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ:

- обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;
- защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;
- общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

- координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;
- административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;
- кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;
- защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;
- установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;
- координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации [8].

Эти положения в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

И хотя перечень предметов совместного ведения Российской Федерации, данный в ст. 72 Конституции РФ, является закрытым, но, как отмечается в юридической литературе, фактически неточен и неполон.

И.А. Умнова, обстоятельно исследовавшая эту проблему, приходит к выводу, что «несовершенство юридическая техника и достаточно высока степень пробельности в определении круга предметов совместного ведения. Не все сферы, объективно нуждающиеся в признании их предметами совместного ведения, обозначены в федеральной Конституции» [19].

Например, вопросы социального обслуживания, которые по своему характеру явно должны относиться к предметам совместного ведения в перечне вопросов, установленных в ст. 72 Конституции РФ, отсутствуют. Согласно пункту «е» данной статьи, к совместному ведению отнесены лишь вопросы социальной защиты, включая социальное обеспечение. Социальное обслуживание — это категория, которая по смыслу значительно шире, нежели социальная защита. Социальное обслуживание подразумевает и предоставление разных социальных услуг, спектр которых чрезвычайно многообразен [19].

В соответствии со ст. 73 Конституции РФ «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» [8].

Предметы ведения субъектов РФ определены в Конституции РФ по остаточному принципу, а именно: в Российской Федерации к ведению субъектов РФ относится все то, что не отнесено к ведению Федерации и совместному ведению Федерации и ее субъектов [14].

Особой формой разграничения полномочий между центром и регионами являются индивидуальные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, которые подписываются центром с конкретными регионами. Эта форма разграничения полномочий активно использовалась на этапе 1994 – 1998 гг.

Инициаторы заключения подобных договоров и соглашений объясняли это тем, что ни Конституция России, ни федеральные законы не могли учесть особенности каждого из восьмидесяти девяти субъектов Российской Федерации.

В основах конституционного строя появилась ст. 11, где было записано: «Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий» [8]. Эта норма, зафиксированная в Конституции, позволила подготовить и заключить договоры с субъектами Федерации.

Договорная практика 1994-1998 гг. восходит к периоду «парада суверенитетов» в СССР и РСФСР [13]. Еще в союзном законе от 26 апреля 1990 г., а также в проектах Союзного договора было прописано, что отношения между республиками, одна из которых входит в состав другой (например, Башкирии и России), регулируются договорами. Когда в 1992 г. Татарстан и Чечено-Ингушетия отказались подписывать Федеративный договор, для этих республик в нем же специально оговорили возможность строить отношения с Федерацией в индивидуальном договорном порядке.

Первый такой договор был подписан 15 февраля 1994 г. с Татарстаном, 3 августа 1994 г. – с Башкортостаном, затем с Якутией, Тывой и др. К 1998 г. были заключены договоры более чем с 40 субъектами Федерации [16].

В договорах разграничены предметы ведения, взаимно делегированы полномочия между федеральными и республиканскими органами государственной власти, признано верховенство Конституции РФ и правовых актов по вопросам, отнесенным к ведению Федерации. Таким образом, в рамках одного государства сочетаются два суверенитета, причем суверенитет федеративного государства покрывает собой суверенитет входящих в него республик.

Договор 1994 г. с Татарстаном фактически установил конфедеративные отношения между Федерацией и ее республикой. Федеральным центром было передано Татарстану значительно больше полномочий, чем находилось в ведении других субъектов РФ, причем в этом процессе затрагивались и конституционные полномочия, находившиеся в исключительном ведении Российской Федерации (ст. 71) и совместном ведении РФ и ее субъектов (ст. 72) [8].

Тем самым договором был создан опаснейший прецедент по пересмотру положений Конституции РФ, касающихся системы разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, а также нарушался конституционный принцип равенства субъектов Федерации.

В этом договоре, в частности, было определено:

«Республика Татарстан осуществляет экспорт вооружения и военной техники, выпускаемых предприятиями, расположенными на территории Республики Татарстан...

В целях финансового обеспечения реализации на территории Республики Татарстан экологических программ, связанных с необходимостью восстановления природных ресурсов и защитой окружающей среды, оставлять в бюджете Республики Татарстан акцизы на спирт, водку и ликероводочные изделия, акцизы на нефть и газ...

Государственное имущество, находящееся на территории Республики Татарстан, относится к государственной собственности Республики Татарстан, за исключением... объектов, находящихся в ведении Министерства обороны РФ, Министерства безопасности РФ и внутренних войск РФ, Министерства путей сообщения РФ, Комитета РФ по стандартизации, метрологии и сертификации, Комитета РФ санитарно-эпидемиологического надзора, Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды...» [11].

Договор с Татарстаном продемонстрировал другим субъектам Федерации новую технологию повышения своего статуса и приобретения дополнительных полномочий в обход конституционных норм.

На протяжении почти двух лет подписание внутригосударственных договоров являлось исключительной прерогативой республик и носило характер своеобразного «реванша» [10] республиканских элит за утраченные с принятием Конституции РФ позиции. Ситуация в корне изменилась с подписанием 12 января 1996 г. договоров о разграничении предметов ведения и полномочий с руководством Свердловской и Калининградской областей. Это стало поворотной точкой процесса, поскольку разграничение предметов ведения и полномочий договорным способом распространилось на все типы субъектов Федерации, соответственно, договоры с республиками потеряли эксклюзивность. Договорная практика перешла в рабочее русло, ее основной целью стало не получение дополнительных привилегий и повышение политического статуса, а конкретизация ответственности в сфере совместной компетенции. По итогу было подписано 42 подобных договора.

Последний договор – с Москвой – был подписан 16 июня 1998 г. [9].

С 1994 по 1998 г. заключено 42 индивидуальных договора с 46 субъектами Федерации, подписано множество различных соглашений. С одной стороны, они направлены на то, чтобы приглушить сепаратистские настроения, создать механизмы регулирования спорных проблем между центром и регионами.

Проекты договоров готовил Сергей Шахрай, один из авторов Конституции, в начале 1990-х гг. активный пропагандист договорного регулирования федеративных отношений. До января 1996 г. он занимал пост заместителя Председателя Правительства, потом почти год был депутатом Госдумы, а в декабре 1996 г. получил должность полномочного представителя Президента в Конституционном суде. С июля 1994 г. Шахрай возглавлял специальную Комиссию при Президенте по подготовке договоров, он оставался ее председателем даже будучи депутатом. Вскоре после заключения российско-московского договора в 1998 г. Б. Ельцин уволил его со всех постов. Новым председателем «договорной» Комиссии стал В.В. Путин, в то время первый заместитель руководителя Администрации Президента.

Кремль и отдельно взятый С. Шахрай из года в год становились все неуступчивее, стремились превратить договоры в документы, мало что дающие

в практическом отношении. Трудно даже сравнивать, к примеру, договор с Татарстаном и заключенный в 1997 г. и договор с Кировской областью – настолько они разные. Даже по самому подходу к разграничению компетенции. Если договорами 1994-1995 гг. Конституция просто «переписывалась», то с 1996 г. пределом допустимой ревизии стало дополнение конституционного перечня предметов совместного ведения [15].

К тому же федеральная власть всегда могла игнорировать договоры, если ей это было нужно, ведь их место в правовой системе не было прояснено. Соответственно правовую систему реально путали далеко не все договоры, а только те из них, которые приходилось по тем или иным причинам исполнять.

Самым важным и единственным плюсом договорного процесса принято считать возможность дифференцированного подхода к регионам [7]. Действительно, в одном общем для всех законе сложно предусмотреть региональную специфику. Правда, многое связано с тем, что понимать под этим самым дифференцированным подходом – неизбежные местные особенности либо попытку «выторговать» себе особые права [4]. Но если посмотреть на сами договоры, то выяснится, что они, за редким исключением, носят общий характер, что абсолютно нивелирует необходимость в договорном процессе.

Договорный процесс шел вопреки логике федеративных отношений, а то и в ущерб социально-экономическому развитию страны. Очередность регионов, с которыми заключались договоры, свидетельствовала об отсутствии у центра последовательной региональной политики. Главную роль здесь играли не интересы дела, а степень влияния в Москве региональных лобби и их лидеров. Такие договоры, решая непосредственные политические задачи, подрывают федеративную форму территориально-государственного устройства России, усиливая и без того неравноправное положение различных субъектов Федерации.

30 октября 1997 г. был подписан «Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Астраханской области». От Астраханской области его подписал губернатор А.П. Гужвин [2].

Данным договором к предметам совместного ведения отнесены:

- создание условий для структурной перестройки экономики Астраханской области;
- межбюджетные отношения Российской Федерации и Астраханской области;
- вопросы создания на территории Астраханской области международного транспортного узла в соответствии с федеральным законодательством, обеспечения транзита грузов и пассажиров всеми видами транспорта в Астраханскую область и из Астраханской области;
- вопросы реализации таможенной политики Российской Федерации на территории Астраханской области в соответствии с федеральным законодательством;
- развитие топливно-энергетического комплекса Астраханской области;
- развитие агропромышленного комплекса, включая вопросы мелиорации сельскохозяйственных земель Астраханской области;

- лицензирование отдельных видов деятельности на территории Астраханской области в соответствии с федеральным законодательством;
- вопросы социальной защиты военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, граждан, уволенных с военной службы и из правоохранительных органов, и членов их семей;
- осуществление согласованной миграционной политики на территории Астраханской области, совместное решение вопросов социального обустройства беженцев и вынужденных переселенцев;
- организация прохождения альтернативной гражданской службы в соответствии с федеральным законодательством;
- сохранение уникальных объектов, имеющих общенациональное и мировое значение (природные комплексы дельты Волги, Волго-Ахтубинской поймы, Северного Каспия);
- сохранение объектов историко-культурного наследия общенационального и мирового значения;
- проведение согласованной кадровой политики при осуществлении предметов совместного ведения и полномочий, определенных настоящим Договором [5].

К предметам совместного ведения Российской Федерации и Астраханской области могут быть отнесены также иные вопросы, при этом не допускается изъятие или перераспределение предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, установленных соответственно ст. 71 и 72 Конституции Российской Федерации.

Подготовка договора велась более года. Комментируя этот документ на пресс-конференции по приезду из Москвы после подписания, глава администрации области А. Гужвин заявил, что придает договору большое значение. Он поставил его на один уровень с Конституцией РФ и Уставом Астраханской области. Данный договор губернатор расценивает как отход от принципов взаимоотношения между центром и регионом, как старшего с младшим [3].

Кроме всего прочего, данный договор давал администрации области письменно заверенное главой государства право отстаивать свои интересы перед федеральным центром и в судебных инстанциях – в Верховном, Высшем арбитражном и Конституционном судах РФ.

С 2000 г. новый Президент России приступил к ликвидации двусторонних договоров. В.В. Путин и другие федеральные руководители, а также многие главы (даже те, кто в свое время подписали договоры) неоднократно критически высказывались о договорной практике 1990-х гг. Поэтому Комиссия Д. Козака принялась искать способ ликвидировать договоры [15].

Выбор был сделан в пользу заключения новых договоров о прекращении действия старых под предлогом того, что цели последних «достигнуты» [17]. Одни главы регионов с энтузиазмом соглашались, других приходилось убеждать. Первыми с инициативой договорного прекращения старых договоров выступили опекаемые Кириенко главы Марий Эл, Саратовской,

Нижегородской, Пермской и Ульяновской областей, соответственно Леонид Маркелов, Дмитрий Аяцков, Иван Склиаров, Юрий Трутнев и Владимир Шаманов.

С политической точки зрения, возможно, правильное было бы разом расторгнуть все договоры президентским указом еще в 2000-2001 гг. Или же хотя бы предварить подписание договоров о прекращении обращении в Конституционный суд. Туда необязательно было направлять все 42 договора, можно было отобрать самые «интересные». Указ или судебное постановление (определение) стали бы настоящим приговором для всей массы договоров. Но был выбран иной путь. В результате девять договоров так и остались «неприкрашенными» [6]. Правда, многие их нормы все равно утратили силу в связи с вынесением Конституционным судом ряда решений о неконституционности аналогичных норм других актов. Признание Постановлением Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. ряда норм Конституции Алтая противоречащими российской Конституции означало «отмену» в том числе соответствующих договорных норм. А в июле 2002 г. истек срок, отпущенный в 1999 г. законом «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти...» [12] на исправление договоров в целом. Лишь Якутии в 2002 г. удалось добиться нового договора, исправлявшего старый, заключенный в 1995 г.

К маю 2002 г. расторгнуты 24 из 42 договоров о разграничении полномочий между федеральным центром и регионами. Среди регионов, с которыми удалось договориться о прекращении действий договоров уже к 2002 г., республики Марий Эл, Бурятия, Алтай, области – Астраханская, Ульяновская, Кировская, Челябинская, Омская, Пермская, Магаданская, Саратовская, Амурская, Костромская, Нижегородская, Ростовская, Сахалинская, Тверская, Ярославская, Самарская. Причем в ряде случаев главы региональных администраций сами выходили с предложением прекратить действия договоров. К июню 2003 г. было прекращено действие 33 договоров.

Существует еще один тип правовых актов, который осуществляет разграничение полномочий в России. Это федеральные законы. После 1999-2000 гг. именно они использовались как главная форма детализации полномочий центра и регионов, в то время как практика заключения индивидуальных договоров сведена к минимуму [18].

Еще в 1999 г. вступил в силу Федеральный закон от 6 октября № 184 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», унифицировавший системы государственной власти в регионах. В 2001-2002 гг. Комиссия подготовила внушительный пакет изменений и дополнений к нему, которые были приняты в 2003 г.

Поправки Д. Козака фактически превратили закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в федеративный кодекс. В самом деле, он теперь не только регулирует вопросы

организации законодательных и исполнительных органов государственной власти регионов, но также фиксирует единый общий подход к разграничению полномочий по предметам совместного ведения Федерации и регионов и делегированию осуществления полномочий между уровнями власти, разграничивает полномочия по предметам совместного ведения, закрепляет экономическую и финансовую основу деятельности региональной власти (собственность регионов, их бюджеты и др.), развивает конституционные положения об иерархии правовых актов в России и т. д.

Согласно Федеральному закону 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» [1] договорная практика допускается только в тех случаях, когда это обусловлено региональными особенностями и «в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий» [13].

Договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ, утверждается федеральным законом и имеет силу федерального закона. Такое противоречие между договором и федеральным законом превращает договор в «мертвый» источник конституционного права [21]. Порождаются юридические коллизии, возникает вопрос о сравнительной юридической силе федерального закона и договора.

Конституция РФ закрепляет право субъектов РФ на договорное разграничение предметов ведения и полномочий с Федерацией (ч. 3 ст. 11) [8]. Данная норма относится к основам конституционного строя и не может быть изменена даже федеральным конституционным законом.

Федеральное законодательство, регулируя процесс реализации конституционных норм, не может ограничивать их действие, определять пределы применения, устанавливать разрешительный порядок реализации конституционных прав, ограничивать свободу субъектов РФ на установление договорных отношений с Федерацией. Кроме того, при утверждении договора федеральным законом он перестает быть договором-правовым актом, закрепляющим свободное волеизъявление сторон, и превращается в односторонний правовой акт Федерального Собрания – федеральный закон. Тем самым из основ конституционного строя исключается договор как важнейший источник конституционного права Российской Федерации.

Таким образом, на первых этапах формирования российского федерализма в 1990-е гг. были накоплены очень большие противоречия и проблемы. Они были вызваны издержками практиковавшегося подхода к решению федеративных проблем. Следует признать, что все 1990-е гг. центральное руководство страны использовало вопросы федеративных отношений как средство торга с региональными элитами. Поэтому стратегически важные вопросы развития страны приносились в жертву политической конъюнктуре.

Назрела необходимость в приведении правовых норм, регулирующих процесс разграничения полномочий в России, в полное соответствие

с Конституцией РФ. Это сформирует и закрепит общее согласие Федерации и образующих ее субъектов по основам разделения и взаимосвязи государственной власти в стране.

Именно таким путем, как представляется, можно достичь консолидации общества и общенационального единства. Эта задача обозначена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию 2003 г. как одна из важнейших в государственной политике на современном этапе.

Список литературы

1. *Василенко И.А.* Государственное и муниципальное управление. М., 2005.
2. *Винокуров В.И.* Как мы решили стоять совместную жизнь // Волга. 2007. 3 апр.
3. *Гандеев А.* Политический мониторинг: Астраханская область [Электронный ресурс]. URL: <http://www.igpi.ru/monitoring/1047645476/1997/1097/30.html> (дата обращения 18.06.2010).
4. *Добрынин Н. М.* Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. С. 172.
5. *Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Астраханской области»* от 30 окт. 1997 г. // Астраханские известия. 1997. № 46.
6. *Иванов В.В.* Внутрифедеральная договорная практика в 2000–2006 годах // Вест. рос. правовой академии. 2007. № 2. С.34 – 36.
7. *Иванченко Л.А.* О практике разграничения полномочий... // Думский вестник. 1996. № 4.
8. *Конституция (Основной закон) Российской Федерации*: офиц. текст. М.: ООО «Издательство АСТ», 2000.
9. *Мельников В.П., Нечипоренко В.С.* Государственная служба в России: отечественный опыт организации и современность. М.: РАГС, 2000. С. 117.
10. *Михайлов Р.* Миссия могильщика договоров Козака невыполнима? [Электронный ресурс]. URL: <http://www.smi.ru/text/02/03/04/247636.html> (дата обращения 18.06.2010).
11. *Мохов В.П.* Трансформация власти в России: инновация и традиция // Полит. наука. 2002. № 1. С. 20.
12. *Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (с изм. на 8 ноября 2007 г.) // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42.
13. *О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации*: Федер. закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ // Рос. газета. 2003. № 131.

14. *Овсеян Ж.И.* Источники российского конституционного права // Северокавк. юрид. вестник. Ростов-на-Дону, 2003. № 1.
15. *Пикулькин А.В.* Система государственного управления. М., 2007.
16. *Рой О.М.* Система государственного и муниципального управления. М., 2006.
17. *Договор* о прекращении действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Мурманской области // Рос. газета. 2003. 24 мая.
18. *Туровский Р.Ф.* Политическая регионалистика. М.: Издат. дом ГУ ВШЭ, 2006. С.531.
19. *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1999.
20. *Федеративное* устройство. Реализация Конституции Российской Федерации: сб. аналит. обзоров и рекомендаций / редкол.: Н.В. Постовой [и др.]. М.: Изд-во ВНИИСЗ РФ, 1995. С. 43 – 55.
21. *Черепанов В.А.* О мониторинге правовых основ федеративной реформы // Конституционное и муниципальное право. 2005. № 5. С. 42.