

САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

**УЧЕНЫЕ  
ЗАПИСКИ**  
*юридического факультета*  
*Выпуск 34(44)*

САНКТ-ПЕТЕРБУРГ  
2014

Председатель редакционной коллегии  
ректор СПбГЭУ, д. э. н. **И. А. Максимцев**

Научный редактор  
декан юридического факультета, д. ю. н. **А. А. Ливеровский**

Редакционная коллегия:

д. п. н., проф. **В. А. Ачкасов**, д. ю. н., проф. **Г. Г. Бернацкий**,  
д. э. н., д. ю. н., проф. **М. Н. Бродский**, д. ю. н., проф. **Г. П. Ермолович**,  
д. ю. н., проф. **М. И. Клеандров**, д. ю. н., проф. **В. А. Кряжков**,  
д. ю. н., проф. **В. В. Мамонов**, к. ю. н., проф. **М. А. Митюков**,  
д. ю. н. **А. Б. Новиков**, д. ю. н., проф. **В. А. Сапун**,  
д. ю. н., проф. **А. П. Сергеев**, д. ю. н., проф. **В. И. Тюнин**

Ответственный секретарь  
к. т. н., доцент **В. Н. Антонов**

**Журнал «Ученые записки юридического факультета» Санкт-Петербургского государственного экономического университета входит в перечень изданий, публикации в которых учитываются Высшей аттестационной комиссией (ВАК) Министерства образования и науки РФ при защите диссертаций на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук**

У91 **Ученые записки юридического факультета**. Вып. 34 (44) / Под ред. А. А. Ливеровского. – Санкт-Петербург: Издательство Санкт-Петербургского государственного экономического университета, 2014. – 104 с.

Первый выпуск журнала «Ученые записки» Института права Санкт-Петербургского государственного университета экономики и финансов вышел в 1999 году. До 2004 года было опубликовано 10 выпусков журнала. В июне 2004 года журнал зарегистрирован как средство массовой информации под названием «Ученые записки юридического факультета». В журнале печатаются работы, посвященные теоретическим исследованиям в различных отраслях права и анализу юридической практики.

Подписной индекс по каталогу агентства «Роспечать» – 46705.

Учредитель издания — федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Санкт-Петербургский государственный экономический университет».

Свидетельство о регистрации средства массовой информации – ПИ № ФС 77-57278.

ББК 67

ISSN-1563-2547

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел 1. Юридическая практика

<i>Бродский М. Н., Костенко С. И.</i> Депутатский запрос.....	5
<i>Ливеровский А. А.</i> О трансформации института депутатского запроса в Санкт-Петербурге и об опыте теоретического обоснования одного состоявшегося законодательного решения (Комментарии к одному решению Уставного Суда Санкт-Петербурга).....	21

### Раздел 2. Конференции и семинары

*Материалы XII Международной научной конференции по конституционному праву (Санкт-Петербург. 6–8 июня 2014 г.)*

<i>Авакьян С. А.</i> Российский федерализм: размышления о современной модели.....	31
<i>Антонова Н. А.</i> Разграничение полномочий между Федерацией и субъектами Российской Федерации в сфере регулирования местного самоуправления....	37
<i>Ачкасов В. А.</i> Федерализм и демократия: существует ли прямая связь?....	41
<i>Баженова О. И.</i> Инструментальный подход в публичном праве сквозь призму муниципальной реформы.....	45
<i>Безруков А. В.</i> Оптимизация формирования органов публичной власти и субъектного состава Российской Федерации в контексте перспектив российского федерализма.....	50
<i>Денисов С. А.</i> Сохранение и развитие традиций Российской империи в государственном устройстве современной России.....	56
<i>Костюков А. Н.</i> Понижение роли муниципальных образований в Российской Федерации.....	60
<i>Кузьмин А. Г.</i> О роли арбитражных судов Российской Федерации в системе федеративных отношений.....	65
<i>Ларичев А. А.</i> Подзаконные нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов федерации как источники правового регулирования местного самоуправления в России и Канаде.....	69
<i>Мосин Е. Ф.</i> Конституционно-экономические аспекты налогового федерализма.....	73
<i>Тхабисимов Х. А.</i> Сущность федерализма как конституционно-правового явления.....	77
<i>Тхабисимова Л. А.</i> Конституционно-правовые аспекты федеративной природы российского государства.....	81
<i>Цалиев А. М.</i> Конституционно-правовые основы судебного федерализма в современной России.....	90



## Part 1. Legal practice

<b>Brodsky M. N., Kostenko S. I.</b> Deputy inquiry .....	5
<b>Liverovskiy A. A.</b> On the transformation of the institution of deputy inquiry and the experience of theoretical justification of one held legislative decisions (Comment to one solution of Charter Court of St.-Petersburg) .....	21

## Part 2. Conferences and seminars

*Proceedings of the XII International Conference of constitutional law (St.-Petersburg. 6–8 June 2014)*

<b>Avakyan S. A.</b> Russian federalism: Reflections on a modern model .....	31
<b>Antonova N. A.</b> Differentiation of powers between Federation and subjects of the Russian Federation in sphere of regulation of local self-management .....	37
<b>Achkasov V. A.</b> Federalism and Democracy: Does a Direct Connection Exist? .....	41
<b>Bazhenova O. I.</b> Instrumental approach to public law through the local government reform.....	45
<b>Bezrukov A. V.</b> Optimization of the formation of public authorities and of the subject composition of the Russian Federation in the context of the prospects of Russian federalism.....	50
<b>Denisov S. A.</b> Preservation and development of traditions of the Russian Empire in the state system of modern Russia .....	56
<b>Kostyukov A. N.</b> The decrease of the role of municipalities in the Russian Federation .....	60
<b>Kuzmin A. G.</b> On the role of arbitration courts of the Russian Federation in the system of federal relations .....	65
<b>Larichev A. A.</b> Subordinate legislation of regional governmental bodies as a source of local government regulation in Russia and Canada .....	69
<b>Mosin E. F.</b> Constitutional and economic aspects of taxing federalism.....	73
<b>Thabisimov H. A.</b> Essence of the federalism as constitutional and legal phenomena .....	77
<b>Thabisimova L. A.</b> Constitutional and legal aspects of the nature of the federal government of the Russian State.....	81
<b>Tsaliev A. M.</b> Constitutional and legal basis of judicial federalism in a modern Russia .....	90

# Раздел 1

## ЮРИДИЧЕСКАЯ ПРАКТИКА

---

М. Н. Бродский, С. И. Костенко  
M. N. Brodsky, S. I. Kostenko

### ДЕПУТАТСКИЙ ЗАПРОС

### DEPUTY INQUIRY

Прежде всего, как нам представляется, следует определиться с самим понятием «депутатский запрос».

«Энциклопедия юриста», к примеру, указывает, что «депутатский запрос – обращение к определенным органам или должностным лицам предложение (требование) депутата предоставить информацию по тому или иному вопросу, находящемуся в компетенции представительного органа, в который входит депутат»<sup>1</sup>.

«Терминологический словарь библиотекаря по социально-экономической тематике» определяет депутатский запрос (парламентский вопрос) как одну из форм информации депутатов и контроля с их стороны за деятельностью правительства или отдельного министерства, или ведомства. Обычно цель депутатского запроса состоит в контроле над политикой, надзоре за качеством управления, защите прав личности или некоторых социальных групп, выявлении и устранении злоупотреблений и несправедливостей, обосновании внешнеполитических действий правительства<sup>2</sup>.

По версии «Большого юридического словаря» депутатский запрос (англ. *deputy's enquiry*) – в конституционном праве официальное обращение депутата в государственные органы или к должностным лицам с требованием или просьбой предоставить какие-либо сведения, объяснения и т. п.<sup>3</sup>

Исходя из этих и иных определений, можно прийти к выводу, что депутатский запрос – форма обращения парламентария, предназначенная для привлечения внимания к значимым проблемам и общественным задачам, таким как произвол местных властей, завышение тарифов, недружественные действия конкурентов, преднамеренное банкротство. Целью запроса является получение обстоятельных разъяснений по существу проблемы.

В мировой парламентской практике сложилось два основных вида депутатских запросов – интерpellация и вопрос. Интерpellация – это, по терминологии, принятой в некоторых странах, «большой запрос», обращение по существенной проблеме, требующей после получения (или неполучения в установленный срок) ответа, обсуждения в палате парламента, которое может даже завершиться принятием резолюции порицания. В отличие от интерpellации, которая всегда вносится в палату в письменном виде (а затем передается адресату), вопросы во многих парламентах могут задаваться как письменно, с последующей передачей адресату, так и устно, в специально отведенное на то время («частные вопросы»). Парламентское право большинства зарубежных стран не наделяет отдельного депутата правом прямого, минуя палату, контроля за деятельностью государственных и иных ор-

---

© М. Н. Бродский, С. И. Костенко, 2014

<sup>1</sup> Энциклопедия юриста. М., 2005.

<sup>2</sup> Терминологический словарь библиотекаря по социально-экономической тематике. СПб.: Российская национальная библиотека, 2011.

<sup>3</sup> Большой юридический словарь // Академик.ру. 2010.



ганов и должностных лиц путем обращения к ним с обязательными для них запросами-требованиями, поручениями и т. д. Подобного рода действия могут опираться лишь на политический авторитет депутата, но это не запрос в конституционно-правовом значении.

Так, например, каждый депутат Ландтага Земли Гессен Федеративной Республики Германия может так называемыми небольшими запросами потребовать от Правительства Земли ответ по определенному делу. «Малые» запросы необходимо заявить Президенту Ландтага в письменной форме. Ответ на них дает Правительство Земли в письменной форме. А вот так называемые большие запросы могут быть сделаны Правительству Земли одной из фракций или минимально пятью депутатами Ландтага. Они также заявляются в письменной форме. После поступления ответа от Правительства Земли большой запрос с его ответом ставятся на повестку дня следующего пленарного заседания или передаются одной из комиссий Ландтага для обсуждения. Кроме того, в начале каждого первого пленарного заседания недели, как правило, проводится час вопросов. Каждый депутат имеет право задать Правительству Земли по 2 устных вопроса, которые могут состоять только из одного предложения и не должны содержать оценок. Причем они должны быть заявлены Президенту Ландтага не позднее чем за 4 рабочих дня до начала часа вопросов. Во время ответа на вопрос Правительству Земли могут быть заданы спрашивающим еще два вопроса и дополнительно два вопроса могут быть поставлены другими депутатами. Помимо этого каждый депутат Ландтага может подать Правительству Земли письменный запрос по делу информации, ответ на который должен последовать в течение 4 недель<sup>4</sup>.

В Российской Федерации право депутатского запроса принадлежит депутатам Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, представительных органов субъектов Российской Федерации. Статья 13 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» закрепляет право отдельных депутатов и групп депутатов каждой из палат Федерального Собрания обращаться с запросом к Правительству Российской Федерации, Генеральному прокурору, Председателю Центрального банка России, руководителям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по кругу вопросов, входящих в компетенцию этих органов. В соответствии со ст. 8 Федерального закона «О парламентском контроле»<sup>5</sup> Палаты Федерального Собрания Российской Федерации вправе в порядке, определенном регламентами палат Федерального Собрания Российской Федерации, направить парламентский запрос, а члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы – депутатский запрос Председателю Правительства Российской Федерации, членам Правительства Российской Федерации, Генеральному прокурору Российской Федерации, Председателю Центрального банка Российской Федерации, руководителям иных федеральных государственных органов, государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации или органов местного самоуправления по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов и должностных лиц. Аналогичное право есть и у региональных депутатов.

Статья 11 Закона Ленинградской области определяет, что «депутатский запрос – обращение депутата, группы депутатов в адрес Губернатора Ленинградской области, руководителей органов государственной власти Ленинградской области, государственных органов Ленинградской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области по вопросам, входящим в компетенцию указанных органов, которое в установленном порядке признано депутатским запросом по решению Законодательного собрания Ленинградской области»<sup>6</sup>.

<sup>4</sup> Ландтаг Земли Гессен // Гессенский Ландтаг, 65183 Висбаден, Шлоссплатц 1–3, 2000 г.

<sup>5</sup> «О парламентском контроле». Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ // Российская газета. 2013. 14 мая.

<sup>6</sup> «О статусе депутата Законодательного собрания Ленинградской области». Областной закон Ленинградской области от 24.04.2007 № 62-оз // Вестник Правительства Ленинградской области. 2007. 28 мая.



Согласно ст. 68 Конституции Республики Марий Эл депутат Государственного собрания республики имеет право обратиться с депутатским запросом к Правительству Республики, руководителям министерств и ведомств, руководителям предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории республики. В соответствии со ст. 20 Устава (Основного закона) Костромской области депутат областной Думы имеет право депутатского запроса к любым государственным органам, действующим на территории области, или их должностным лицам. Порядок внесения и рассмотрения депутатских запросов устанавливается законом области.

Право депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на депутатский запрос к государственным органам и должностным лицам закреплено в Уставе Санкт-Петербурга<sup>7</sup>, Законе Санкт-Петербурга от 22.10.2004 г. № 515-74 «О гарантиях деятельности депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»<sup>8</sup>, Законе Санкт-Петербурга от 08.02.1995 г. № 13-3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»<sup>9</sup>. Реализация депутатом этого права неразрывно связана с сессионной формой работы Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Любое иное не согласующееся с этим толкование депутатского запроса противоречит требованию Устава Санкт-Петербурга. Одновременно Устав Санкт-Петербурга в ст. 58 установил систему юридических гарантий эффективного использования депутатского запроса как средства контроля, присущего исключительно представительному органу государственной власти. В Уставе Санкт-Петербурга, по существу, воплощены главные черты законодательной модели депутатского запроса. Ей должны соответствовать все без исключения нормативные положения, регулирующие институт запроса. В правильном понимании и последовательном применении этих исходных норм и требований сегодня заключается важнейшее условие совершенствования практики депутатских запросов.

Глубокое изучение природы, назначения и истории развития депутатского запроса является одной из задач правоведов и призвано помочь совершенствованию этого важного государственно-правового института. Уже в первые дни существования советской власти, когда правовое положение Центрального Исполнительного Комитета (ЦИКа), Совета Народных Комиссаров (СНК), народных комиссариатов еще не было полностью определено, признавалось, что члены ЦИКа вправе запрашивать правительство и народных комиссаров. Это право запроса непосредственно вытекало из права контроля представительного органа за деятельностью органов исполнительной власти, являясь одной из форм контроля. Поскольку СНК был подотчетен ЦИКу, считалось, что члены последнего пользуются правом запроса<sup>10</sup>.

Характерной чертой всех первых законодательных актов о запросе является то, что в них не только говорилось о праве запроса, но и основной упор делался на обязанности запрашиваемых дать ответ, причем в кратчайший срок. В Наказе Конституции 1917 г. (далее – Наказ) предусматривалось, что ответы должны быть даны немедленно, в Наказе 1918 г. – на ближайшем заседании, в Наказе 1919 г. – на следующем заседании. Право запроса применялось и в центральных исполнительных комитетах союзных республик.

Следующий этап в развитии института депутатского запроса связан с возникновением СССР и оформлением высших органов власти Союза. В 1923 г. III сессией ЦИК СССР первого созыва было утверждено Положение о Центральном Исполнительном Комитете Союза ССР, ст. 55 которого гласила: «Члены Центрального Исполнительного Комитета Союза ССР имеют право законодательной инициативы и запроса как в Союзном Совете и Совете Национальностей, так и на совместных заседаниях Союзного Совета и Совета

<sup>7</sup> Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2003. № 1(5).

<sup>8</sup> Санкт-Петербургские ведомости. 2004. 29 окт.

<sup>9</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 5–6.

<sup>10</sup> Невмитулина А. С. Депутатский запрос как форма парламентского контроля // <http://dvags.ru>download/rio/j2009-2/17.doc>.



Национальностей»<sup>11</sup>. Право запроса было дано также членам (и кандидатам) центральных исполнительных комитетов союзных и автономных республик.

Процедурные вопросы осуществления права запроса частично регулировались краткими регламентами, которые принимались на каждой сессии соответствующего ЦИКа. Регламенты предусматривали, что личные заявления, внеочередные запросы, заявления и фактические замечания подаются в Президиум в письменном виде и могут быть оглашены по постановлению Президиума только в конце заседания, при этом по запросам и заявлениям прений не допускается. Подобный порядок существовал во всех центральных исполнительных комитетах<sup>12</sup>.

Принятые в середине 1920-х годов Положения о ЦИКах, Положения о членах ЦИКа, краткие регламенты в части, регулирующие право запроса и процедурные вопросы осуществления этого права, оставались неизменными вплоть до принятия Конституции СССР 1936 г.

Конституция закрепила право запроса депутатов Верховного Совета СССР. «Правительство СССР или министр СССР, к которым обращен запрос депутата Верховного Совета СССР, – гласит ст. 71 Конституции, – обязаны не более чем в трехдневный срок дать устный или письменный ответ в соответствующей палате»<sup>13</sup>.

Формулировка ст. 71 Конституции СССР была воспринята конституциями союзных и автономных республик в редакциях, связанных с отсутствием вторых палат в верховных советах союзных и автономных республик. Все 15 конституций союзных республик, все 19 конституций автономных республик закрепляли право запроса депутатов соответствующих верховных советов. Верховные советы принимали на своих сессиях краткие регламенты, которые, как правило, действовали весь созыв. В регламентах о запросах сказано следующее: «Внеочередные запросы вносятся в письменном виде и объявляются председателем Верховного Совета... немедленно»<sup>14</sup>.

В науке советского государственного права впервые о праве запроса депутатов местных Советов высказался В. Ф. Коток: «Полнота участия депутата в работе сессии гарантируется признанием за ним... права запроса, то есть истребования отчета и информации у любого исполнительного и распорядительного органов Совета»<sup>15</sup>. Как видно из приведенного высказывания, В. Ф. Коток уже в 1946 г. признавал право запроса за депутатами местных Советов и рассматривал его как Форму контроля. Данная точка зрения была поддержана и развита Л. Г. Мареевой, А. В. Лужиным, В. С. Основиным, Н. Т. Савенковым, Н. А. Кудиновым и другими авторами. Вышеназванные юристы-государственники, обобщая и анализируя практику депутатских запросов в местных Советах, внесли целый ряд ценных предложений, которые были учтены при разработке положений о местных Советах<sup>16</sup>.

Огромное значение для развития права запроса имело известное Постановление ЦК КПСС от 22 января 1957 г. «Об улучшении деятельности Советов депутатов трудящихся и усилении их связей с массами»<sup>17</sup>. В постановлении было указано, что укрепление связей Советов с массами, широкое привлечение депутатов к активному участию в управлении страной имеет огромное значение для улучшения работы Советов. В постановлении отмечается, что на сессиях Советов должна быть создана такая обстановка, чтобы депутаты могли вносить запросы и получать на них исчерпывающие ответы. ЦК КПСС признал необходимым, чтобы должностные лица докладывали Совету о принятых по запросу мерах. На основе указаний ЦК КПСС в Положения о местных Советах были включены статьи о праве запроса.

Право запроса депутатов местных Советов впервые было «узаконено» в 1957–1959 гг., когда в союзных республиках были приняты Положения о сельских, поселковых, районных,

<sup>11</sup> История Советской Конституции. 1917–1956 гг. С. 436.

<sup>12</sup> Невмитулина А. С. Депутатский запрос как форма парламентского контроля.

<sup>13</sup> Конституция СССР. М., 1960. С. 17.

<sup>14</sup> Коток В. Ф. Сессионный порядок работы местных Советов в военное время // Советское государство и право. 1946. № 3. С. 16.

<sup>15</sup> КПСС о работе Советов. М., 1959. С. 475–481.

<sup>16</sup> См., напр.: Невмитулина А. С. Депутатский запрос как форма парламентского контроля.

<sup>17</sup> Парламентское право России / под ред. Т. Я. Хабриевой. М., 2003. С. 188.





городских, областных Советах. Однако в данном отношении Положения не внесли чего-то принципиально нового в практику работы местных Советов, а только законодательно закрепили то, что давно существовало, санкционировали сложившиеся обычаи. Практика опередила закон, закон закрепил сложившуюся практику.

Затрагивая историю развития института депутатского запроса в государственном праве, необходимо отметить следующее обстоятельство. Как в высших органах государственной власти страны, так и в местных Советах депутатские запросы вносились до того, как право запроса нашло отражение в законодательстве.

В настоящее время значение депутатского запроса заключается в том, что обращение в государственные органы по вопросам, входящим в компетенцию этих органов, требует обязательного ответа, и депутат не только получает информацию, необходимую ему для работы в парламенте, но и защищает интересы избирателей, по инициативе которых делаются многие запросы. К тому же депутатские запросы являются важнейшим и чрезвычайно эффективным инструментом, обеспечивающим гласность в осуществлении государственной власти.

Право запроса ориентирует каждого депутата на его самостоятельное и инициативное осуществление. Можно сказать, что депутатский запрос призван быть важнейшей формой индивидуальной контрольной деятельности народного избранника.

Статья 1 Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» определяет, что депутатский запрос – особая форма обращения депутата (группы депутатов) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в адрес Губернатора Санкт-Петербурга по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга<sup>18</sup>.

Согласно ст. 58 Устава Санкт-Петербурга «депутат, группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга вправе обращаться с депутатским запросом к Губернатору Санкт-Петербурга по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга»<sup>19</sup>. Эта же статья устанавливает, что обращение депутата (группы депутатов) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в адрес Губернатора Санкт-Петербурга, внесенное на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в письменной форме и содержащее перечень вопросов, входящих в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, может быть признано депутатским запросом в случае, если депутатом (группой депутатов) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на обращение, содержащее указанный перечень вопросов и ранее направленное в адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга, получен ответ, признанный по обоснованным причинам автором (авторами) неудовлетворительным; к обращению депутата (группы депутатов) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, внесенному на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в письменной форме, должна прилагаться копия указанного ответа вице-губернатора Санкт-Петербурга.

Таким образом, на уставном уровне в целом определен как круг адресатов права депутатского запроса (в данном субъекте им является Губернатор Санкт-Петербурга), так и порядок обращения к нему.

Зарождение и формирование запроса депутата трудно представить в виде какой-то единой схемы. Условия и пути возникновения каждого из них конкретны. Можно сказать, что любой запрос имеет свою историю. Именно этим в значительной мере объясняется почти полное отсутствие правового регулирования этапа возникновения и формирования запроса.

В основе каждого депутатского запроса всегда лежат факты и обстоятельства негативного характера, сведениями о которых располагает депутат. В их числе нарушения законности, невыполнение решений Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, рекомендаций органов Собрания и депутатских групп, пренебрежительное отношение к обращениям депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, игнорирование законных интересов и прав граждан.

<sup>18</sup> «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». Закон Санкт-Петербурга от 06.03.2013 № 99-19 (ст. 1) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2013. № 9.

<sup>19</sup> Устав Санкт-Петербурга.



В качестве примера приведем выдержку из запроса от 26 апреля 2012 г. № 203570-3 депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Никешина С. Н. в адрес Губернатора Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. «В последние два года значительно выросло количество письменных и устных жалоб от граждан по вопросу перевода жилых помещений в нежилые. Граждане, против своей воли оказавшиеся по соседству с такими нежилыми помещениями, зачастую утрачивают права на охрану здоровья, благоприятные условия быта и отдыха и вынуждены обращаться за их защитой в суд. Это связано с тем, что процесс перевода в нежилые помещения жилых квартир на первых этажах многоквартирных домов носит в Санкт-Петербурге бесконтрольный и бессистемный характер. В не приспособленных для этих целей помещениях панельных домов типовых серий, имеющих тонкие перекрытия и невысокие потолки, организованы продуктовые, цветочные магазины, оборудованные холодильными установками большой мощности, подключенными в общедомовую систему электроснабжения. Есть случаи открытия пекарен, которые не оснащены соответствующей вентиляцией, мастерских по ремонту обуви и магазинов, торгующих с нарушением требований пожарной безопасности бытовой химией, лако-красочными товарами и автомобильными шинами... Учитывая вышеизложенное, прошу сообщить, не считаете ли Вы необходимым в рамках недопущения ухудшения условий проживания граждан и осуществления контроля за использованием и сохранностью жилищного фонда Санкт-Петербурга разработать соответствующее постановление Правительства Санкт-Петербурга, направленное на упорядочение процесса перевода жилых в нежилые помещения на первых этажах многоквартирных домов?»<sup>20</sup>.

Необходимо обратить внимание на то, что иногда запрос депутата трактуют как предложение определенных действий. Однако это не просто предложение или просьба, а именно требование, что не случайно. Ведь запрос возник не неожиданно. Как правило, прежде депутат обращался, и не раз, к должностным лицам, сначала просил, затем настаивал на принятии мер. Но все оказалось безрезультатно – и тогда депутат прибег к поддержке Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Наглядно иллюстрируют приведенный тезис выдержки из запроса от 26 сентября 2013 г. № 307835-3 депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Шишкиной М. А. Губернатору Санкт-Петербурга. «Обеспечение интересов жителей Санкт-Петербурга при реализации градостроительной политики Санкт-Петербурга является основой для сохранения и развития нашего города. В 2012 г. мною был направлен депутатский запрос от 20.03.2012 г. № 439, в котором поднималась проблема нарушения действующего земельного, градостроительного законодательства при реализации проектов строительства многоквартирных домов на земельных участках, предоставленных для индивидуального жилищного строительства. В качестве примера приводился дом, расположенный по адресу: Санкт-Петербург, ул. Горная, д. 22, лит. А, входящий в комплекс «Никитинская усадьба». В ответе вице-губернатора И. М. Метельского указывалось на создание межведомственной рабочей группы по координации деятельности правоохранительных, контролирующих органов власти по оперативному выявлению и устранению нарушений законодательства, связанных с незаконным строительством объектов и необходимостью информирования потенциальных жильцов многоквартирных домов о таких фактах. Несмотря на ранее принятые меры, направленные на недопущение самовольного строительства в Санкт-Петербурге по адресам: ул. Горная, д. 22, лит. А, ул. Тбилисская, д. 40, лит. А и ул. Тбилисская, д. 38, лит. А, – строительство указанных домов все же завершилось, более того, многие квартиры были проданы и заселены. Для большинства граждан квартиры в указанных домах являются единственным жильем. Около 40% жителей продали все имущество для приобретения этих квартир. Жильцам, из которых 30% – семьи с малолетними детьми, 5% – беременные

<sup>20</sup> «О необходимости разработки постановления Правительства Санкт-Петербурга, направленного на упорядочение процесса перевода жилых помещений в нежилые на первых этажах многоквартирных домов». Запрос депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Никешина Сергея Николаевича Губернатору Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. от 26 апреля 2012 г. № 203570-3 //www.assembly.spb.ru/welcome/show/766/5683.



женщины, около 25% – пожилые люди, в случае сноса домов негде будет жить. По указанным выше обстоятельствам в адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга М. М. Оганесяна мною было направлено обращение (03.09.2013 г. № 30.03-6043) с просьбой разобраться в сложившейся ситуации... Ответ вице-губернатора Санкт-Петербурга М. М. Оганесяна от 19.09.2013 г. не содержит ответов на поставленные вопросы. В ответе сообщается лишь о судебном рассмотрении по иску Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга к собственнику земельных участков о сносе самовольных построек (решение суда НЕ вступило в силу), а также о порядке восстановления нарушенных прав и возможности обращения граждан в правоохранительные органы по факту мошенничества. Считаю ответ вице-губернатора Санкт-Петербурга М. М. Оганесяна от 19 сентября 2013 г. на мое обращение неудовлетворительным... Учитывая вышеизложенное, а также руководствуясь статьей 3 Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» № 99-19 от 06.03.2013 г., прошу Вас ответить на следующие вопросы: 1) Какие меры намерено предпринять Правительство Санкт-Петербурга для оказания помощи потерпевшим в случае, если жители указанных домов в результате их сноса лишатся единственного жилья? 2) Кто из должностных лиц исполнительных органов государственной власти понесет персональную ответственность перед потерпевшими жильцами в случае сноса указанных выше домов? 3) Считаете ли Вы целесообразным дать поручение Начальнику Службы государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга повторно рассмотреть заявление застройщика многоквартирных домов по адресам: Коломяги, ул. Горная, д. 22, лит. А, ул. Тбилисская, д. 40, лит. А и ул. Тбилисская, д. 38, лит. А о включении объектов в «Реестр объектов самовольного строительства» и принять по нему положительное решение?»<sup>21</sup>.

Таким образом, очевидно, что запрос вносится депутатом не по вопросу, интересующему его лично, хотя, естественно, отрицать его личную заинтересованность было бы бессмысленно. Важнее другое: депутат глубоко убежден, что данный вопрос должен заинтересовать Законодательное Собрание Санкт-Петербурга. Каких-либо нормативных ограничений по тематике запросов не существует, однако они не могут выходить за пределы полномочий адресата. Следовательно, критерий для внесения запроса – общественная значимость проблемы<sup>22</sup>.

Условно можно выделить следующие этапы формирования запроса депутата:

- анализ и оценка ситуации, проблемы, вопросы;
- привлечение к ним внимания (уведомление) компетентных государственных органов и должностных лиц;
- использование депутатом для решения возникшей проблемы иных средств;
- формулирование запроса.

Допустим, депутат, принимая меры по разрешению обоснованной жалобы избирателей на недостатки в работе какого-либо предприятия или учреждения, не добился положительных изменений от соответствующего руководителя. Далее он обращается к руководителю иного ранга, например, непосредственно к председателю комитета или руководителю иного исполнительного органа государственной власти, прибегает к помощи общественности, советуется с другими депутатами, использует средства массовой информации и т. д. Если вопрос не решается и на этом уровне, можно считать, что повод для запроса на сессии созрел. Однако в каждом конкретном случае решение о том, использовать ли депутату право запроса, принадлежит только самому депутату.

Ключевым моментом в становлении запроса является его формулирование, содержащее аргументированную критику и доказательное требование. Без этого запрос звучит как обычный вопрос, т. е. приглушается, стирается его властный характер, уходит на второй план

<sup>21</sup> «О необходимости обеспечения интересов жителей Санкт-Петербурга при реализации градостроительной политики». Запрос депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Шишкиной Марины Анатольевны Губернатору Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. от 26 сентября 2013 г. № 307835-3 //www.assembly.spb.ru/welcome/show/766/28694.

<sup>22</sup> Авакьян С. А. Депутат: статус и деятельность. М., 1991. С. 120.



или вовсе отсутствует главное требование дать публично официальное объяснение о фактах и обстоятельствах, как правило, уже известных депутату, уже изученных и проверенных им лично. Ярким примером тому может служить запрос от 19 апреля 2012 г. № 203324-3 депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Анденко С. А. к Губернатору Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. относительно ситуации, сложившейся в связи с уплотнительной застройкой вблизи домов 16 и 22 по пр. Энгельса и дома 65 по Ярославскому пр. «15 апреля 2012 г. прошел стихийный митинг жителей города, протестовавших против строительства многоэтажного дома, который вплотную примкнет к зданию ГДОУ детского сада № 81 Выборгского района Санкт-Петербурга, расположенного на Ярославском проспекте, 65. Еще более напряженная обстановка сложилась в районе, ограниченном Богатырским проспектом, проспектом Энгельса, улицей Перфильева и Выборгским направлением железной дороги, около домов 16 и 22 по проспекту Энгельса. Развернувшаяся в указанном микрорайоне безрассудная уплотнительная застройка (три 20-этажных здания на крайне ограниченной площади) по существу парализовала нормальную жизнедеятельность всех проживающих там жителей. Уже сейчас перекрыто движение по Железнодорожному переулку, весьма затруднен подъезд автотранспорта к дому 22 по проспекту Энгельса, в том числе машин скорой помощи, пожарных, спецтранса. Совершенно не понятно, как застройщикам удалось получить согласование на подобное перекрытие движения в ГИБДД и в Службе государственного строительного надзора и экспертизы Санкт-Петербурга. Движение грузовых автомобилей, направляющихся к стройплощадкам вдоль окон первых этажей существующих домов, привело к уничтожению газонов, повышенной запыленности, шуму. В нарушение всех санитарных норм вдоль фасада дома 2 по улице Титова на месте разрушенного газона организовано движение большегрузных автомобилей. Для будущих жильцов почти тысячи квартир практически не предусмотрены места для парковки автотранспорта. Ссылаясь на существующие разрешения соответствующих отраслевых комитетов, служб и инспекций и отсутствие каких-либо полномочий по контролю над капитальным строительством, сотрудники администрации Выборгского района Санкт-Петербурга, ответственные за данное направление (заместитель главы И. Ю. Комаров и начальник отдела строительства и землепользования Н. В. Ткаченко), не могли ответить ни на один вопрос, поставленный жителями перед ними на встрече, организованной по моему предложению. Жители микрорайона не верят словам руководителей районной администрации и для разрешения ситуации настаивают только на встрече с Вами. Мой выезд на указанную территорию подтверждает полное недоверие жителей к районным властям. Вместе с тем не урегулирование этой конфликтной ситуации может вызвать социальный взрыв и привести к несанкционированным протестным действиям жителей микрорайона в виде перекрытия движения по проспекту Энгельса. Подробно мытарства жителей микрорайона описаны в прилагаемых заявлениях. Учитывая вышесказанное, не считаете ли Вы целесообразным: Выехать на упомянутую проблемную территорию с целью оценки сложившейся обстановки и определения путей решения вопросов, волнующих жителей; Расширить полномочия районных администраций в сферах капитального строительства, реконструкции и ремонта объектов недвижимости, архитектуры и градостроительства, как органов исполнительной власти, наиболее хорошо знающих обстановку на местах и чаяния горожан?»<sup>23</sup>.

Главное – убедить соответствующий орган законодательной власти аргументами, показывающими существо дела, привлечь внимание всех депутатов. Важно показать и доказать, что нарушения, волокита, неправильные действия или бездействие существуют, вскрыть и назвать причины недостатков, ответственных за них должностных лиц. Убедительность запроса выше, если в нем содержится информация о том, что было предпринято депутатом лично для улучшения дела, для наведения порядка, кому ранее адресовались его обращения, какие были получены заверения и обещания. Не случайно, например, ст. 2 Закона Санкт-Петербурга

<sup>23</sup> «О ситуации, сложившейся в связи с уплотнительной застройкой вблизи домов 16 и 22 по пр. Энгельса и дома 65 по Ярославскому пр.». Запрос депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Анденко Сергея Анатольевича Губернатору Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. от 19 апреля 2012 г. № 203324-3 // [www.assembly.spb.ru/welcome/show/766/6785](http://www.assembly.spb.ru/welcome/show/766/6785).



«О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» требует от депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга до обращения к Губернатору Санкт-Петербурга использовать весь имеющийся в их арсенале набор средств решения проблемы, в том числе обращение с соответствующим перечнем вопросов в адрес вице-губернаторов Санкт-Петербурга<sup>24</sup>.

«Губернатор Санкт-Петербурга дает ответ на каждый из вопросов, поставленных в депутатском запросе, в письменной форме не позднее чем через 7 рабочих дней со дня его получения. Ответ на депутатский запрос подписывает Губернатор Санкт-Петербурга или лицо, исполняющее его обязанности.

В случае необходимости проведения в связи с депутатским запросом дополнительной проверки или дополнительного изучения вопросов, поставленных в депутатском запросе, Губернатор Санкт-Петербурга сообщает об этом депутату (группе депутатов) Собрания не позднее чем через 7 рабочих дней со дня получения депутатского запроса. Окончательный ответ дается депутату (группе депутатов) Собрания не позднее чем через 14 рабочих дней со дня получения депутатского запроса. Окончательный ответ подписывает Губернатор Санкт-Петербурга.

Письменный ответ на депутатский запрос оглашается председательствующим на очередном заседании Собрания или доводится до сведения депутатов Собрания иным путем»<sup>25</sup>.

Статьей 4 Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» предусмотрено право Законодательного Собрания Санкт-Петербурга признать ответ на депутатский запрос неудовлетворительным. В этом случае автор (авторы) обращения, признанного депутатским запросом, имеет (имеют) право повторно внести на рассмотрение Собрания обращение, содержащее расширенный перечень вопросов по изложенной в указанном депутатском запросе проблеме.

Указанные выше нормы были внесены в законодательство Санкт-Петербурга в феврале 2013 г., когда был принят Закон Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов»<sup>26</sup>. В первоначальном виде данный Закон содержал норму, в соответствии с которой «по вопросам обеспечения законности, общественной безопасности, правопорядка, вопросам, касающимся полномочий Губернатора Санкт-Петербурга, обращение может быть признано депутатским запросом без соблюдения требований, предусмотренных абзацем первым настоящей статьи». Однако позже был принят Закон Санкт-Петербурга, исключивший эту норму из текста Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов»<sup>27</sup>.

Не все депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга согласились с таким решением. В частности, группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Вишневецкий Б. Л., Кобринский А. А., Комолова И. И., Шишкина М. А. и Явлинский Г. А. в мае 2013 г. обратились в Уставный суд Санкт-Петербурга о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений абзаца первого ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» (далее – оспариваемые положения). «Согласно оспариваемым положениям обращение депутата (группы депутатов) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в адрес Губернатора Санкт-Петербурга, внесенное на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в письменной форме и содержащее перечень вопросов, входящих в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, может быть признано депутатским запросом в случае, если депутатом (группой депутатов) Законодательного Собрания Санкт-Петербурга на обращение, содержащее указанный перечень вопросов и ранее направленное в адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга, получен ответ, признанный по обоснованным причинам автором (авторами) неудовлетворительным; к обращению депутата (группы депутатов) За-

<sup>24</sup> «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». Закон Санкт-Петербурга от 06.03.2013 г. № 99-19 (ст. 2).

<sup>25</sup> Там же (ст. 3).

<sup>26</sup> Там же.

<sup>27</sup> «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга “О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов”». Закон Санкт-Петербурга от 04.07.2013 г. № 400-73 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2013. № 25.



конодательного Собрания Санкт-Петербурга, внесенному на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в письменной форме, должна прилагаться копия указанного ответа вице-губернатора Санкт-Петербурга»<sup>28</sup>.

По мнению заявителей, оспариваемые положения не соответствуют положениям ст. 58 Устава Санкт-Петербурга, регулирующим депутатский запрос, так как устанавливают дополнительное по сравнению с Уставом Санкт-Петербурга требование для признания Законодательным Собранием Санкт-Петербурга обращения депутатским запросом, а именно: предварительное направление авторами депутатского запроса обращения вице-губернатору Санкт-Петербурга по тем же вопросам, получение ответа от него и признание авторами депутатского запроса ответа вице-губернатора Санкт-Петербурга неудовлетворительным. По мнению заявителей, в силу установленного требования из круга вопросов, по которым может быть направлен депутатский запрос, выпали вопросы, составляющие исключительную компетенцию Губернатора Санкт-Петербурга, поскольку перед вице-губернатором Санкт-Петербурга не может быть поставлен вопрос, решение которого относится к полномочиям Губернатора Санкт-Петербурга. Кроме того, как считают заявители, необходимость предварительного обращения к вице-губернатору Санкт-Петербурга затягивает процедуру инициирования депутатского запроса. В то же время предусмотренные ст. 58 Устава Санкт-Петербурга сокращенные сроки ответа на депутатский запрос свидетельствуют о неотложности вопроса, который может быть предметом депутатского запроса. Заявители также усмотрели противоречие оспариваемых положений Уставу Санкт-Петербурга в той части, в которой без приложения копии ответа вице-губернатора Санкт-Петербурга депутат, группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не могут внести на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обращение с целью признания его депутатским запросом.

Достаточно спорна позиция депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, обратившихся с запросом в Уставный суд Санкт-Петербурга. И вот почему.

Как мы уже отмечали выше, право депутатского запроса осуществляется в рамках парламентской процедуры, которая предполагает гласность и коллегиальность, а также выражение воли всего Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по вопросу, поставленному в обращении, внесенном на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с целью признания депутатским запросом. Парламентская процедура принятия депутатского запроса, предполагающая его обсуждение, выступает уставной гарантией действительности депутатского запроса как публичного и гласного средства контроля, а само обсуждение является условием реальности осуществления парламентского контроля.

В связи с этим право депутата, группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга вносить на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обращение с целью признания его депутатским запросом взаимосвязано с происходящей из положений п. 1, 2 и 4 ст. 58 Устава Санкт-Петербурга обязанностью автора депутатского запроса обосновывать предлагаемое обращение.

По смыслу Устава Санкт-Петербурга и с учетом предполагаемой им добросовестности как депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, так и Законодательного Собрания Санкт-Петербурга не исключается предъявление к инициатору депутатского запроса требований, направленных на обеспечение обоснованности предлагаемого к принятию депутатского запроса, для его объективной оценки в процессе формирования воли Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Большинство парламентариев Санкт-Петербурга уверено, что число депутатских запросов нужно сократить. По их мнению, народные избранники пишут главе города практически по любым вопросам, которые могли бы быть решены и без участия Губернатора, и тем самым заваливают градоначальника и его помощников лишней работой. При этом не является секретом тот факт, что некоторые депутаты пользуются особым статусом депутатского запроса для получения оперативной

<sup>28</sup> Постановление от 28 ноября 2013 г. № 003/13-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений абзаца первой статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» // Вестник Уставного суда Санкт-Петербурга. 2013. № 1(18). С. 51.



и приватной информации о работе органов власти и бизнеса, а также используют его как средство борьбы со своими противниками.

Актуальной проблемой является коррупция в депутатской среде. Ежегодный оборот от ходатайств депутатов на имя высокопоставленных чиновников исчисляется многими миллиардами рублей, считают специалисты в области борьбы с коррупцией. По данным Национального антикоррупционного комитета, по сравнению с Госдумой прошлого созыва количество депутатских запросов, лоббирующих чьи-то интересы, заметно увеличилось. В некоторых запросах трудно усмотреть коррупционную составляющую. Однако общественный резонанс, ими создаваемый, повышает рейтинг их инициатора и привлекает к нему внимание потенциальных клиентов.

Разрешить проблему со штамповкой депутатских запросов поможет введение своеобразного «парламентского фильтра», позволяющего обратиться с депутатским запросом к Губернатору Санкт-Петербурга только тогда, когда реакция нижестоящих чиновников неудовлетворительная. Из понимаемых в системном единстве положений подп. 13 п. 1 ст. 11, п. 2 ст. 11 и подп. 14 п. 2 ст. 30 Устава Санкт-Петербурга следует, что такие требования могут быть установлены законом Санкт-Петербурга.

По смыслу оспариваемых положений, предъявляемое инициатору депутатского запроса требование обратиться с целью разрешения вопроса, предлагаемого в качестве предмета депутатского запроса, сначала к вице-губернатору Санкт-Петербурга, по существу, конкретизирует происходящую из Устава Санкт-Петербурга обязанность инициатора депутатского запроса обосновывать перед Законодательным Собранием Санкт-Петербурга предлагаемый к принятию депутатский запрос. Требование направлено как на повышение статуса депутатского запроса, так и на обеспечение объективной оценки Законодательным Собранием Санкт-Петербурга обоснованности депутатского запроса. Для обеспечения обоснования депутатского запроса законодателем Санкт-Петербурга предусмотрен институт обращения депутата, реализация которого гарантируется положениями п. 5–7 ст. 53 Устава Санкт-Петербурга.

Таким образом, предусмотренное оспариваемыми положениями требование не искажает и не трансформирует содержание института депутатского запроса, не может рассматриваться как чрезмерно затрудняющее или иным способом блокирующее осуществление права депутата, группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга инициировать депутатский запрос и полномочия парламента осуществлять контроль в отношении исполнительной власти Санкт-Петербурга. Более того, регламентация депутатского запроса превращает его в очень эффективную форму контроля, помогающую депутатам обнаружить нарушения законодательства, принять меры к их устранению.

К такому же выводу пришел и Уставный суд Санкт-Петербурга, рассмотревший на своем заседании 28 ноября 2013 г. дело № 003/13 о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положения абзаца первого ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» и постановивший «признать положения абзаца первой статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» соответствующими Уставу Санкт-Петербурга»<sup>29</sup>.

Однако следует отметить, что и при принятии решения Уставного суда Санкт-Петербурга мнения судей Уставного суда, как и депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, разделились. По мнению судей Уставного суда Санкт-Петербурга Гуцан Н. Ф. и Шевченко А. В., зафиксированному в их Особом мнении по постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга от 28.11.2013 г. № 003/13-П, «возникают вопросы, зачем обращаться к должностному лицу, которое не наделено полномочиями на разрешение вопроса, и какой ответ вице-губернатора Санкт-Петербурга в рассматриваемой ситуации может быть оценен как неудовлетворительный. Очевидно, что ответ о том, что разрешение вопроса не входит в его компетенцию, не может быть оценен как неудовлетворительный»<sup>30</sup>.

<sup>29</sup> Там же. С. 64.

<sup>30</sup> Там же. С. 65–73.



Судьи Гуцан Н. Ф. и Шевченко А. В. полагают, что, предусмотрев обязательное обращение к вице-губернатору Санкт-Петербурга по вопросам, составляющим собственную компетенцию Губернатора Санкт-Петербурга, Правительства Санкт-Петербурга, законодатель Санкт-Петербурга фактически блокировал возможность обращения по соответствующим вопросам с депутатским запросом. На этом основании они приходят к выводу, что оспариваемыми положениями ограничиваются предусмотренные ст. 58 Устава Санкт-Петербурга полномочия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга по осуществлению парламентского контроля в форме депутатского запроса.

Из приведенных выше материалов следует, что вопрос депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга поставлен о соответствии Уставу Санкт-Петербурга. Очевидно, что ответить на него однозначно невозможно. Поэтому совершенно ясно, что следует прояснить изложение вопроса как в Уставе Санкт-Петербурга, так и в Законе Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». Но, прежде всего, следует определиться с тем, какое изложение будет наиболее эффективным.

Действительно, депутатский запрос, безусловно, является формой парламентского контроля, осуществляемого Законодательным Собранием Санкт-Петербурга в целом. Право запроса ориентирует каждого депутата на его самостоятельное и инициативное осуществление. Можно сказать, что депутатский запрос призван быть важнейшей формой индивидуальной контрольной деятельности народного избранника. Но, кроме того, он является и неотъемлемой уставной формой осуществления представительным органом государственной власти, элементом системы сдержек и противовесов, обеспечивающей уставный баланс законодательной и исполнительной ветвей государственной власти субъекта Российской Федерации, их согласованное функционирование и взаимодействие.

Слабая разработка проблемы в теории, законодательстве и практике негативно сказывается на эффективности депутатского запроса.

Эффективность рассматриваемой формы контроля зависит не только от количества поданных запросов, но и от своевременности качества принятых по запросам мер, а также от соблюдения сроков и полноты ответа. А в этой сфере сохраняется много проблем. Одна из проблем заключается в хроническом нарушении сроков рассмотрения запросов. В идеальном варианте, например, в Санкт-Петербурге орган или должностное лицо, к которому обращен депутатский запрос, обязаны дать на него ответ не позднее, чем через 7 дней со дня его получения в соответствии со ст. 3 Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». В итоге, нарушение законодательства прекращается в срок для ответа на запрос, или проблема получает широкую огласку.

В некоторых ситуациях, когда делаются запросы по сложным, требующим большой подготовительной работы проблемам, весьма эффективным будет заблаговременное их доведение до сведения заинтересованных органов и должностных лиц. В результате этого последние получают возможность представить исчерпывающий ответ. Кроме того, депутаты будут заранее располагать всесторонней, объективной информацией по проблеме, что, в свою очередь, повысит их активность, а также ответственность органов и должностных лиц за свою деятельность.

Существует необходимость улучшить процедуру прохождения запросов. Примерно третья часть запросов и обращений депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, например, посвящена проблемам государственного устройства и выборов (проведение социально-экономических реформ, исполнение законов органами исполнительной власти). Но большинство запросов и обращений (в Санкт-Петербурге это более 60 % от общего количества направленных депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Губернатору Санкт-Петербурга запросов и обращений) содержат просьбы об оказании помощи конкретным лицам или организациям и затрагивают вопросы, которые относятся к полномочиям органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления.

Иногда и вовсе сложно отличить по формальному признаку депутатский запрос от обращения. Вот тому яркий пример. Депутат Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Мельникова А. Р. обратилась к Губернатору Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. с депу-





татским запросом о содержании фасадов зданий в Санкт-Петербурге. В нем она, в частности, написала: «Уверена, что любого, даже неискушенного в городской архитектуре и незнакомого с правилами композиции, архитектоники и золотого сечения гостя нашего города неприятно удивит буйство расцветок и широкий выбор моделей стеклопакетов, представленных, к примеру, в домах № 24, № 12 и № 10 по Дворцовой набережной (фото прилагаю). По той самой Дворцовой набережной, мимо которой проезжают или проплывают все без исключения гости Санкт-Петербурга. Фасад Академии техники и методов управления (Дворцовая наб., д. 14) вызывает особое удивление и недоумение. Согласитесь, такого фасада не может быть в Академии, да еще и техники, да к тому же и методов управления, расположенной, напоминая, в Санкт-Петербурге. Конечно, актуальность решения данной проблемы в спальных районах города, в “хрущевках” и “брежневках” окраин, внутри кварталов и вдали от исторического центра, менее очевидна. Понимая материальное состояние жителей, готова взять на себя расходы по замене наиболее ужасающих стеклопакетов в частных квартирах одного из домов исторического центра. Но для исторических зданий, в которых расположены развлекательные заведения, кафе, рестораны и даже государственные учреждения, необходимы срочные меры по устранению нарушений, а главное – предотвращению нанесения ущерба в будущем. Я готова внести свою скромную лепту в благое дело восстановления исторических фасадов. От всей души надеюсь, что готова не я одна. Начать, к примеру, можно с замены наиболее душераздирающих стеклопакетов одного из особняков Дворцовой набережной, а Вас прошу обратить внимание на упомянутую Академию. Ситуацию необходимо менять с сегодняшнего дня, постепенно и шаг за шагом исправляя ошибки прошлого (тем более, что некоторые стеклопакеты достаточно просто перекрасить). Прошу Вас поддержать это начинание, дать поручение соответствующим надзорным органам проверить соблюдение норм, прописанных в законе; обратиться ко всем производителям и установщикам окон с разъяснением создавшейся ситуации, выход из которой необходимо искать срочно и всем вместе. Если мы с Вами начнем с фасадов исторического центра, постепенно приведем в порядок и дворы, которые не менее важны и прекрасны, в которых также живут люди, имеющие право на гармоничную, исторически сложившуюся красоту. А потом могут быть исправлены и фасады в новых районах»<sup>31</sup>.

Понимая и разделяя озабоченность депутата, тем не менее, непонятно, по каким признакам это обращение было признано Законодательным Собранием Санкт-Петербурга депутатским запросом?!

В связи с вышеизложенным возникает потребность принять меры по регламентации парламентских запросов, депутатских запросов и обращений, а также провести соответствующую работу среди депутатов о необходимости направлять свои запросы и обращения в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией.

Кроме того, право запроса депутата, пожалуй, как никакое иное, нуждается в надежной защите от бюрократического воздействия. Речь идет о более глубоком внедрении в общественное сознание роли запроса как необходимого и важного средства демократического контроля, неперемного элемента политической культуры, отвечающего потребностям самой жизни. Имеющее еще широкое распространение суждение о том, что запросы депутатов – это свидетельство исключительно недостатков в работе государственных органов и должностных лиц, страдает односторонностью. Суть запроса как средства контроля глубже. С помощью депутатских запросов недостатки и отрицательные факты, которые всегда лежат в их основе, вскрываются, предаются гласному осуждению, а затем преодолеваются<sup>32</sup>. Следовательно, главное в запросе депутата составляет не отрицающее, а созидательное начало.

Как мы уже отмечали выше, зарождение и формирование запроса депутата трудно представить в виде какой-то единой схемы, так как условия и пути возникновения каждого из них конкретны. Можно утверждать, что любой запрос имеет свою историю. Именно

<sup>31</sup> «О содержании фасадов в Санкт-Петербурге». Запрос депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга Мельниковой Анастасии Рюриковны Губернатору Санкт-Петербурга Полтавченко Г. С. от 28 июня 2012 г. № 205712-3.

<sup>32</sup> Зиновьев А. В. Статус народного депутата в СССР. Л., 1987. С. 77.



этим в значительной мере объяснялось почти полное отсутствие правового регулирования этапа возникновения и формирования запроса. И, пожалуй, впервые в практике отечественной юриспруденции Законы Санкт-Петербурга от 06.03.2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» и от 04.07.2013 г. № 400-73 «О внесении изменения в Закон Санкт-Петербурга “О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов”» в какой-то мере решают данную проблему. По смыслу этих законодательных актов ключевым моментом в становлении запроса становится его формулирование, содержащее аргументированную критику и доказательное требование дать публично официальное объяснение о фактах и обстоятельствах, как правило, уже известных депутату, уже изученных и проверенных им лично. По существу, ответ на такой запрос – это форма отчета государственного органа или должностного лица перед Законодательным Собранием Санкт-Петербурга. А потому органы и должностные лица, к которым адресован запрос, не имеют права игнорировать его. Никакая информация (разъяснения, справки и т. п.), представленная должностными лицами лично депутату, не снимает с них обязанности дать публичный ответ на запрос депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Более того, для депутата устанавливается дополнительная гарантия: он имеет право дать оценку ответу на свой депутатский запрос, внести на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга вопрос о признании ответа Губернатора Санкт-Петербурга на свой запрос неудовлетворительным.

Но, несмотря на такие положительные примеры, необходимо отметить, что проблем в практике работы с депутатскими запросами еще очень много. Например, в парламентах России ответы на депутатские запросы не обсуждаются. Такую повсеместно сложившуюся практику нельзя признать совершенной. Представляется, что пусть не по каждому ответу на запрос, но по наиболее важным из них должно проводиться обсуждение, которое позволит вскрыть причины и условия, породившие проблемы и недостатки, всесторонне их проанализировать, наметить конкретные оптимальные пути устранения (решения), а также возложить контроль на конкретные органы и лица за решением проблем и устранением недостатков.

Обсуждение ответов на запросы неизбежно повысит активность депутатов, возрастет количество, а главное, качество их выступлений на заседаниях. На практике имеет место пассивность отдельных депутатов, вся «деятельность» которых ограничивается голосованием за принятие тех или иных решений, заранее подготовленных без их участия. Для некоторых депутатов запросы являются способом демонстрации их присутствия в парламенте и доказательством их активности перед избирателями.

Решение по ответу на запрос должно оказывать государственным органам и должностным лицам реальную помощь в осуществлении стоящих перед ними задач.

Следует выделить также в качестве самостоятельной стадии контроля за реализацией решения, принятого по запросу: в частности, обязанность органов и должностных лиц, которым он был адресован, представлять к очередной сессии отчет о мерах по выполнению принятого решения.

Завершая рассмотрение существенных элементов депутатского запроса, следует подчеркнуть, что обозначенная область теоретических изысканий является малоисследованной и требует научной разработки, исходя из необходимости решения указанных выше проблем. И хотя эту форму контроля пока нельзя отнести к безусловно эффективной, тем не менее, она востребована и серьезно прогрессирует. А потому есть необходимость сделать некоторые выводы и определить основные цели депутатского запроса. Сформулируем их в порядке значимости.

#### **1. Гласность:**

а) обеспечение информационной открытости деятельности Губернатора и Правительства Санкт-Петербурга по отдельным вопросам;

б) доведение до депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, а следовательно, и до избирателей, позиции Губернатора и Правительства Санкт-Петербурга по рассматриваемым вопросам;

в) освещение приоритетов в региональной политике по рассматриваемым вопросам.

**2. Контроль:**

- а) информирование депутатов о том, что делается, как и почему;
- б) информирование об общих результатах работы по рассматриваемым вопросам;
- в) определение возможных сроков исполнения требуемых поручений.

**3. Лоббирование:**

- а) психологическое давление на представителей исполнительной власти;
- б) оказание влияния на государственные решения;
- в) расширение информационной базы принимаемых решений, придание интересам различных групп большей значимости и актуальности.

**4. Активное участие в управлении:**

- а) определение запроса депутата как предложение определенных действий;
- б) предложение методики действий.

**5. Требование ответственности:**

- а) создание такой обстановки, чтобы депутаты могли вносить запросы и получать на них исчерпывающие ответы.
- б) признание необходимым на уровне нормативного акта установить обязанность должностных лиц докладывать депутатам о принятых по запросу мерах.

**Аннотация.** Глубокое изучение природы, назначения и истории развития депутатского запроса является одной из задач правоведов и призвано помочь совершенствованию этого важного государственно-правового института. Под запросом обычно понимают форму обращения парламентария, предназначенную для привлечения внимания к значимым проблемам и общественным задачам, таким как произвол местных властей, завышение тарифов, недружественные действия конкурентов, преднамеренное банкротство. В феврале 2013 г. был принят Закон Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». В первоначальном виде данный Закон содержал норму, в соответствии с которой «по вопросам обеспечения законности, общественной безопасности, правопорядка, вопросам, касающимся полномочий Губернатора Санкт-Петербурга, обращение может быть признано депутатским запросом без соблюдения требований, предусмотренных абзацем первой настоящей статьи». Однако позже был принят Закон Санкт-Петербурга, исключивший эту норму из текста Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». Не все депутаты Законодательного Собрания Санкт-Петербурга согласились с таким решением. Группа депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обратилась в Уставный суд Санкт-Петербурга о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений абзаца первого ст. 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов». Вопрос депутатами Законодательного Собрания Санкт-Петербурга поставлен о соответствии Уставу Санкт-Петербурга. Очевидно, что ответить на него однозначно невозможно. Поэтому следует не только прояснить изложение вопроса как в Уставе Санкт-Петербурга, так и в Законе Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов», но и определиться с тем, какое изложение будет наиболее эффективным. В целом же слабая разработка проблемы в теории, законодательстве и практике негативно сказывается на эффективности депутатского запроса. В представленной работе на анализе практики рассмотрения запросов и обращений депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга в адрес Губернатора Санкт-Петербурга в исполнительных органах государственной власти Санкт-Петербурга и в Администрации Губернатора Санкт-Петербурга делается попытка сформулировать некоторые выводы и определить основные цели депутатского запроса.

**Ключевые слова.** Парламент, контроль, парламентский контроль, депутатский запрос, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Губернатор Санкт-Петербурга, Устав Санкт-Петербурга, Уставный суд Санкт-Петербурга, закон, депутат.

**Annotation.** Deep studying of the nature, appointment and history of development of deputy inquiry is one of problems of jurists and urged to help perfection of this important state-legal institute. As inquiry usually understand the form of the reference of the member of parliament, intended for attention attraction to significant problems and public problems, such as:



an arbitrariness of local authorities, overestimate of tariffs, unfriendly actions of competitors, deliberate bankruptcy. In February, 2013 «the Law of St.-Petersburg has been passed About an order of entering and consideration of deputy inquiries». The given Law contained norm In an original form according to which «...concerning maintenance of legality, public safety, the law and order, to the questions, concerning powers of the Governor of St.-Petersburg, the reference can be recognised by deputy inquiry without observance of the requirements provided by the paragraph first present article». However later «the Law of the St.-Petersburg which has excluded this norm from the text of the Law of St.-Petersburg has been passed About an order of entering and consideration of deputy inquiries». Not all deputies of Legislative Assembly of St.-Petersburg have agreed with such decision. Group of deputies of Legislative Assembly of St.-Petersburg have addressed in Уставный court of St.-Petersburg about conformity to the Charter of St.-Petersburg of positions of the paragraph of the Law of St.-Petersburg first article 2 from February, 27th, 2013 N 99-19 «About an order of entering and consideration of deputy inquiries». The question is put by deputies of Legislative Assembly of St.-Petersburg about conformity to the Charter of St.-Petersburg. It is obvious that to answer it it is unequivocally impossible. Therefore not only it is necessary to clear a question statement, both in the Charter of St.-Petersburg, and in the Law of St.-Petersburg from February, 27th, 2013 N 99-19 «About an order of entering and consideration of deputy inquiries», but also what statement the most effective will be defined with that. As a whole weak working out of a problem in the theory, the legislation and practice negatively affects efficiency of deputy inquiry. In the presented work on the analysis of practice of consideration of inquiries and references of deputies of Legislative Assembly of St.-Petersburg to the Governor of St.-Petersburg in executive powers of the government of St.-Petersburg and in Administration of the Governor of St.-Petersburg attempt to formulate some conclusions becomes and to define main objectives of deputy inquiry.

**Keywords.** Parliament, control, parliamentary control, a deputy's request, the Legislative Assembly of St.-Petersburg, St.-Petersburg Governor, Charter of St.-Petersburg, Charter Court of St.-Petersburg, the law, the deputy.



А. А. Ливеровский  
A. A. Liverovsky

## О ТРАНСФОРМАЦИИ ИНСТИТУТА ДЕПУТАТСКОГО ЗАПРОСА В САНКТ-ПЕТЕРБУРГЕ И ОБ ОПЫТЕ ТЕОРЕТИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ ОДНОГО СОСТОЯВШЕГОСЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕШЕНИЯ

*(Комментарии к одному решению Уставного Суда Санкт-Петербурга)*

## ON THE TRANSFORMATION OF THE INSTITUTION OF DEPUTY INQUIRY AND THE EXPERIENCE OF THEORETICAL JUSTIFICATION OF ONE HELD LEGISLATIVE DECISIONS

*(Comment to one solution of Charter Court of St.-Petersburg)*

В обществе, даже в среде профессиональных юристов, не сложилось еще общепризнанного представления о деятельности органов конституционной юстиции в субъектах Российской Федерации как о важнейшем элементе правовой системы нашего государства. К сожалению, приходится признать, что, как справедливо отмечает Н. С. Бондарь, при сохранении «нынешней системы правового регулирования судоустройственных и судопроизводственных отношений в Российской Федерации», перспективы эффективной работы конституционных (уставных) судов «весьма проблематичны»<sup>1</sup>. Действительно, перенесение принципов гражданского судопроизводства на конституционный нормоконтроль, переход от несменяемости судей к небольшим ограниченным срокам полномочий, наконец, назначение судей органами государственной власти, нормативные правовые акты которых оспариваются, – все это привело к «замороженному» состоянию региональной конституционной юстиции. К ограничению эффективности деятельности конституционных (уставных) судов приводит не только наспех «скроенная» система судебной власти субъекта Российской Федерации, но и небрежение – может быть, умышленное – иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, к значимости конституционно-правовых отношений. Характерным примером стала ситуация, сложившаяся в судебной ветви власти Санкт-Петербурга. В течение полутора лет, при существующей вакансии, органами государственной власти не инициировалась, а, значит, не осуществлялась процедура назначения пятого судьи Уставного суда Санкт-Петербурга<sup>2</sup>. В этом случае равенство голосов: два – «за» и два – «против» решения о соответствии нормативного правового акта Уставу Санкт-Петербурга, сохраняло действительность акта, но, несомненно, снижало легитимность принятого решения и вызывало негативный общественный резонанс. Подобная ситуация наблюдалась при принятии Уставным судом Санкт-Петербурга Постановления от 28 ноября 2013 г. № 003/13-П. Суд признал оспариваемые группой депутатов положения Закона Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» соответствующими Уставу Санкт-Петербурга. При этом двое из четырех участвовавших в рассмотрении дела судей не согласились с решением Уставного суда Санкт-Петербурга, изложив свое особое мнение<sup>3</sup>. Разумеется, можно предполагать умышленность бездействия

© А. А. Ливеровский, 2014

<sup>1</sup> Бондарь Н. С. Судебный конституционализм в России в свете конституционного правосудия. М., 2011.

<sup>2</sup> Слава богу, ситуация в настоящее время изменилась: выбран пятый судья.

<sup>3</sup> Особое мнение судей Уставного суда Санкт-Петербурга Н. Ф. Гуцан и А. В. Шевченко по Постановлению Уставного суда Санкт-Петербурга от 28 ноября 2013 г. № 003/13-П по делу о соответствии Уставу Санкт-Петербурга положений абзаца первого статьи 2 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 года № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» // Санкт-Петербургские ведомости. 2013. № 233.



исполнительной и законодательной ветвей власти, видимо, позволившего «держать руку на пульсе» Уставного суда Санкт-Петербурга, но для правоведов гораздо полезнее уйти от политологических версий и сравнить теоретическое «качество» правовых позиций судей, сформированных и в решении, и в особом мнении.

Так случилось, что известные ученые, к тому же сотрудники Администрации Санкт-Петербурга, имеющие непосредственное отношение к «прохождению» депутатских запросов, Михаил Наумович Бродский и Сергей Иванович Костенко предложили редакции нашего журнала историко-правовое исследование, подкрепляющее правовые позиции решения Уставного суда Санкт-Петербурга. Мы с благодарностью опубликовали его. Тем более что у журнала «Ученые записки юридического факультета» в связи с этим появилась возможность обсудить теоретические представления о проблеме, выявленной в результате расхождения правовых позиций судей Уставного суда Санкт-Петербурга. Разумеется, читателю следует, прежде всего, самому ознакомиться на сайте Уставного суда Санкт-Петербурга как с соответствующим решением, так и с приложенным к нему особым мнением судей Натальи Федоровны Гуцан и Антонины Викторовны Шевченко для того, чтобы сформировать собственное представление о предмете обсуждения.

Институт депутатского запроса не вызывает большого интереса у современных исследователей. Этому вопросу не посвящаются специальные монографические труды. В диссертационных работах депутатский запрос рассматривается либо в контексте правового статуса депутата<sup>4</sup>, либо как частный аспект контрольной деятельности парламента в целом<sup>5</sup>. При этом авторам, как правило, не свойственно критическое отношение к соответствующей проблематике. Между тем в условиях развивающегося правового регулирования вопросы, казалось бы, сошедшие уже на периферию научного дискурса, нередко получают новое наполнение, вызывая поводы к серьезной научной полемике.

В Санкт-Петербурге институт депутатского запроса урегулирован непосредственно Уставом Санкт-Петербурга как право депутата, группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обращаться с депутатским запросом к Губернатору Санкт-Петербурга по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга. Соответствующее обращение вносится в письменной форме на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, которое принимает решение о признании обращения депутатским запросом<sup>6</sup>. По общему правилу Губернатор Санкт-Петербурга дает ответ на депутатский запрос в письменной форме не позднее чем через 7 рабочих дней со дня его получения<sup>7</sup>.

Иначе говоря, в соответствии с Уставом Санкт-Петербурга право депутатского запроса фактически представляет собой возможность вносить на рассмотрение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обращение к Губернатору Санкт-Петербурга по определенному кругу вопросов, а в случае признания такого обращения депутатским запросом – право в короткий срок получить на него ответ непосредственного от Губернатора Санкт-Петербурга.

<sup>4</sup> См., напр.: *Галицков В. А.* Конституционно-правовой статус Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: вопросы теории. Дис. ... к. ю. н. Екатеринбург, 2012. С. 157; *Ковшуров Ю. Д.* Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... к. ю. н. М., 2004. С. 92; *Окулич И. П.* Депутат законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... к. ю. н. Челябинск, 2003. С. 92–93; *Лебедева Н. Э.* Правовой статус депутата законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Дис. ... к. ю. н. СПб., 2002. С. 81, 86.

<sup>5</sup> См., напр.: *Тюльпанов В. А.* Контрольная функция законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере города федерального значения Санкт-Петербурга). Автореф. дис. ... к. ю. н. СПб., 2012. С. 21–22; *Коровникова Е. А.* Контрольная функция Федерального Собрания Российской Федерации. Дис. ... к. ю. н. М., 2007. С. 138, 157; *Зайцева И. В.* Формы непосредственного парламентского контроля за органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа). Дис. ... к. ю. н. Владивосток, 2004. С. 14, 47–48, 50, 53, 76–77, 123–124.

<sup>6</sup> Пункты 1–2 ст. 58 Устава Санкт-Петербурга от 14 января 1998 г. (в ред. указанной статьи от 1 июня 2005 г.) // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1998. № 2.

<sup>7</sup> Пункт 3 ст. 58 Устава Санкт-Петербурга.



За время действия Устава Санкт-Петербурга наиболее существенные изменения претерпели положения, определяющие период, отведенный на рассмотрение депутатского запроса. С изначально предусмотренных Уставом Санкт-Петербурга «7 дней» срок ответа на депутатский запрос был изменен на «7 рабочих дней»<sup>8</sup>. Кроме того, Губернатору Санкт-Петербурга была предоставлена возможность продлевать срок ответа на депутатский запрос до 14 рабочих дней, если в связи с депутатским запросом требуется дополнительная проверка или необходимо дополнительное изучение поставленных вопросов<sup>9</sup>.

Помимо Устава Санкт-Петербурга правовую основу института депутатского запроса в Санкт-Петербурге составляет также ряд актов текущего законодательства<sup>10</sup>, в частности, Закон Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов»<sup>11</sup>. Данным Законом было введено ранее не имевшее места в законодательстве Санкт-Петербурга правовое регулирование, согласно которому обращение с депутатским запросом к Губернатору Санкт-Петербурга становится возможным только после предварительного обращения по соответствующим вопросам к вице-губернатору Санкт-Петербурга. Более того, положениями абзаца первого ст. 2 этого Закона предусмотрено, что «обращение депутата (группы депутатов) Собраний в адрес Губернатора Санкт-Петербурга, внесенное на заседание Собраний в письменной форме и содержащее перечень вопросов, входящих в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга, может быть признано депутатским запросом в случае, если депутатом (группой депутатов) Собраний на обращение, содержащее указанный перечень вопросов и ранее направленное в адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга, получен ответ, признанный по обоснованным причинам автором (авторами) неудовлетворительным».

Приведенные законоположения послужили причиной серьезных разногласий среди участников политического общения в Санкт-Петербурге. Поставив под сомнение легитимность таких нововведений, группа депутатов Законодательного Собраний Санкт-Петербурга обратилась в Уставный суд Санкт-Петербурга. Заявители полагали, что требование о предварительном обращении в адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга является дополнительным по отношению к закрепленной в Уставе Санкт-Петербурга процедуре. Кроме того, предварительное обращение к вице-губернатору Санкт-Петербурга, по мнению заявителей, затягивает процедуру инициирования депутатского запроса, в то время как предусмотренные Уставом Санкт-Петербурга сокращенные сроки ответа на депутатский запрос свидетельствуют о неотложности вопроса, который может быть в нем поставлен.

Как уже отмечалось выше, мнения судей по вопросу о соответствии этого нововведения Уставу Санкт-Петербурга разошлись.

Авторы упомянутой статьи начинают ее с определения депутатского запроса, которое формулируют, отталкиваясь от нескольких предварительно процитированных источников. Специально не останавливаясь на том, что источники эти представляют собой политологические издания справочного характера, следует обратить внимание на две особенности упомянутого определения, тем более что оно, по существу, выступает отправной точкой для большинства дальнейших построений. Авторы полагают, что «депутатский запрос – это форма обращения парламентария, предназначенная для привлечения внимания к значимым проблемам и общественным задачам, таким как произвол местных властей, завышение тарифов, недружественные действия конкурентов, преднамеренное банкротство. Целью запроса является получение обстоятельных разъяснений по существу проблемы».

<sup>8</sup> Закон Санкт-Петербурга от 7 апреля 2010 г. № 183-55 «О внесении изменений в некоторые законы Санкт-Петербурга» // Вестник Законодательного Собраний Санкт-Петербурга. 2010. № 17.

<sup>9</sup> Закон Санкт-Петербурга от 6 февраля 2013 г. № 69-18 «О внесении изменений в Устав Санкт-Петербурга» // Там же. 2013. № 9.

<sup>10</sup> Статья 7 Закона Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. № 13-3 «О статусе депутата Законодательного Собраний Санкт-Петербурга» // Там же. 1995. № 5–6; ст. 18 Закона Санкт-Петербурга от 13 октября 2004 г. № 515-74 «О гарантиях деятельности депутатов Законодательного Собраний Санкт-Петербурга» // Там же. 2004. № 12.

<sup>11</sup> Вестник Законодательного Собраний Санкт-Петербурга. 2013. № 9.



Из процитированного текста можно понять, что, по мнению авторов, от иных форм обращений парламентариев депутатский запрос отличается, прежде всего (а, возможно, и единственно), своим предметом: «значимые проблемы по общественным задачам», при этом по своей цели депутатский запрос имеет для депутата сугубо информационное значение: «привлечение внимания», «получение обстоятельных разъяснений». Кроме того, исходя из характера используемых источников, допустимо также сделать вывод, что определение депутатского запроса формулируется, так сказать, абстрактно, а не применительно к законодательным условиям конкретного государства. И хотя в дальнейшем указывается, что «значение депутатского запроса заключается в том, что обращение в государственные органы <...> требует обязательного ответа, и депутат не только получает информацию, необходимую ему для работы в парламенте, но и защищает интересы избирателей», в теоретическом плане все последующее исследование остается в рамках изначально заявленного понятия.

В подтверждение своих взглядов авторы приводят отдельные сведения из истории использования депутатского запроса, для чего обращаются к положениям нормативных правовых актов советского периода, как непосредственно, так и воспроизводя их по специально-научным публикациям. Не подвергая сомнению подчеркнутую в статье важность изучения исторического аспекта вопроса, заметим, что в таком случае выявление действительного содержания рассматриваемого института депутатского запроса представляется весьма затруднительным без учета специфики регулирования публично-властных отношений в советском государстве.

В РСФСР, а далее и в СССР правовые нормы и нормы политические выступали в тесном единстве, причем нормы политические не только регламентировали значительную область государственной деятельности в целом, но и фактически определяли собой практику применения правовых установлений. В связи с этим анализ сугубо правовых источников без широкого привлечения специальной литературы (а таковым нельзя считать обращение авторов к одному, хотя бы и воспринятому рядом исследователей суждению о депутатском запросе) дает о предмете исследования исключительно рамочные представления. Более того, соответствующие научные труды в силу особенностей их подготовки в условиях советского государства допустимо рассматривать одновременно и как теоретически обобщающие, и как своего рода установочные для практики применения депутатского запроса материалы.

Обращение к источникам, в частности, показывает, что активный научно-практический дискурс по рассматриваемой тематике охватывает более чем тридцатилетний период – с середины 1950-х до конца 1980-х гг. XX в. Ориентируясь на монографические работы В. С. Основина<sup>12</sup>, А. А. Безгулова<sup>13</sup>, Р. К. Давыдова<sup>14</sup>, А. Я. Сливы<sup>15</sup>, можно констатировать, что авторам советского периода было свойственно представление о депутатском запросе как государственно-правовом институте, находящемся в органическом единстве не только с другими формами деятельности депутата, но и с полномочиями соответствующих советов. При этом особое значение придавалось таким принципам организации советского государства, как полновластие советов и демократический централизм, характеру отношений совета с его исполнительным органом, а также статусу депутата как представителя населения в совете и представителя совета на подведомственной ему территории.

В то же время исследователи отдавали себе отчет, что историческими корнями институт депутатского запроса уходит в практику английского и французского парламентаризма. В связи с этим использование депутатских запросов в СССР рассматривалось, лишь как одно из проявлений в советских органах «выгод парламентаризма»<sup>16</sup>. Депутатский запрос в указанных источниках рассматривался не только в контексте контрольной деятельности советов по отношению к их исполнительным органам, но и как механизм, обеспечивающий верховенство представительных органов советского государства в целом. Последнее обстоя-

<sup>12</sup> Основин В. С. Право запроса депутата местных Советов. М., 1957.

<sup>13</sup> Безгулов А. А. Советский депутат. Государственно-правовой статус. М., 1971.

<sup>14</sup> Давыдов Р. К. Право депутатского запроса в Советском общенародном государстве. Киев, 1981.

<sup>15</sup> Слива А. Я. Депутатский запрос. М., 1988.

<sup>16</sup> См., в частности: Там же. С. 8, 9; Давыдов Р. К. Право депутатского запроса в Советском общенародном государстве. С. 8.





тельство имеет особое значение для понимания смысла реализации института депутатского запроса в советское время.

Так, Конституция СССР 1936 г. (ст. 71) закрепляла право депутатского запроса только за депутатами Верховного Совета СССР. Ни конституционными нормами, ни действовавшими в то время положениями о местных советах право запроса депутата местного совета непосредственно не устанавливалось. Тем не менее на практике формальная подконтрольность и подотчетность советам всех других государственных органов и должностных лиц была столь значительна, что обычное обращение депутата даже местного совета рассматривались как безусловное требование реагирования<sup>17</sup>. Официальное обращение депутата подкреплялось властными полномочиями совета, что гарантировало его эффективность. При этом решающее значение отводилось конституционному требованию об обязательности выполнения решений совета. Отмечалось, что право запроса рассматривалось как возможность депутата проводить депутатскую деятельность, доводить конкретное дело до принятия соответствующего решения сессии Совета<sup>18</sup>.

В связи с тем, что депутатский запрос основывался на властных полномочиях совета, характерным условием реализации права запроса являлось то, что ответ на него давался не только депутату, который внес запрос, но и совету в целом. Отсюда следовало, что совет должен был принять по запросу определенное решение (принять к сведению ответ на запрос либо обязать определенного руководителя выполнить те или иные действия). В связи с этим имеющая место в деятельности советов практика использования депутатского запроса только для получения информации (дополнительных сведений) оценивалась как неисполнение запросом своего целевого предназначения. Вместе с тем проводилось различие между использованием депутатского запроса для получения информации как таковой и использованием его для получения отчета о работе какого-либо органа (официального лица), в том числе в случае ранее выявленных недостатков.

В том, что по каждому запросу совет должен принимать решение, усматривалась юридическая гарантия выполнения государственными органами и должностными лицами содержащихся в депутатских запросах требований. Так, в одном из источников встречается следующий пример разрешения депутатского запроса на сессии совета:

«Решение Московского городского Совета народных депутатов

По запросу депутата Алешниковой Т. В. к начальнику Московской железной дороги Паристому И. Л. «О неудовлетворительных условиях проживания жителей дома № 26 по Таганрогской улице»:

1. Признать неудовлетворительными меры, принятые руководством Московской железной дороги, по устранению недостатков содержания межведомственного жилого фонда.
2. Обязать руководство Московской железной дороги принять незамедлительные меры по выполнению решения исполкома Московского Совета № 2075 от 1985 г. в части проведения капитального ремонта дома № 26 по Таганрогской улице. Разработать график проведения капитального ремонта во всех подведомственных домах серии 1-335 с указанием сроков его реализации.

Рассмотреть целесообразность использования на занимаемых должностях лиц, виновных в преступно-халатном отношении к эксплуатации жилищного фонда»<sup>19</sup>.

Возвращаясь к выбранному авторами исследования в основу теоретического рассуждения определению депутатского запроса, следует заметить, что ограничение цели депутатского запроса исключительно ее информационной составляющей по существу искажает правовое содержание данного института и умаляет его значимость. И пусть даже в приведенном выше экскурсе речь идет о конкретной историко-правовой модели депутатского запроса, учитывая ее в построениях общетеоретического характера, следует правильно выявлять ее правовое содержание.

<sup>17</sup> Основин В. С. Право запроса депутата местных Советов. С. 8, 13, 17, 21, 27–28.

<sup>18</sup> Слива А. Я. Депутатский запрос. С. 4.

<sup>19</sup> Там же. С. 16.



Основной вывод, который можно сделать из знакомства с советской моделью депутатского запроса, состоит в том, что данный институт глубоко и неразрывно связан с правовой природой представительного органа государственной власти, его местом в системе властотношений конкретного государства. Следовательно, представление о депутатском запросе как о типичном институте парламентаризма не должно подменять предметное уяснение особенностей правового положения представительного органа, вписанного в государственное устройство конкретного государства. Именно эти особенности определяют современное правовое содержание института депутатского запроса.

На институт депутатского запроса в современных условиях существенное влияние оказывает конституционная модель народного представительства, не связывающая единичными организационными основами федеральный парламент и парламенты субъектов Российской Федерации. Развитие этой модели в федеральном законодательстве привело к формированию, по существу, двух обособленных друг от друга механизмов правового регулирования депутатского запроса.

Правовую основу первого механизма составляют нормы Федерального закона от 8 мая 1994 г. № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>20</sup> (ст. 7, 13, 14), а также упомянутого авторами статьи Федерального закона от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ «О парламентском контроле»<sup>21</sup> (ст. 5, 8).

В указанных федеральных законах определяются два вида обращений: запрос депутатский и запрос парламентский. Институт депутатского запроса существенным образом отличается от одноименного института, известного советской представительной системе, и фактически сводится к праву парламентария на обращение к широкому кругу должностных лиц и органов по вопросам их компетенции. Институт парламентского запроса, напротив, имеет ряд черт, сближающих его с советским депутатским запросом, в частности, обязательное обсуждение и санкционирование запроса представительным органом государственной власти. При этом в отличие от депутатского запроса, который исходит непосредственно от депутата Государственной Думы либо члена Совета Федерации, парламентский запрос направляется самой палатой Федерального Собрания и только лишь иницируется парламентариями.

Рассматриваемые федеральные законы приняты в соответствии с положениями п. «г» ст. 71 Конституции Российской Федерации<sup>22</sup>, соответственно определяют порядок организации и деятельности исключительно федерального парламента. В связи с этим показательна позиция Конституционного Суда Российской Федерации, который не раз обращал внимание на то, что Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» не устанавливает общие (единые) для федерального парламента и органов народного представительства в субъектах Российской Федерации принципы организации и не определяет статус депутатов последних<sup>23</sup>.

Второй из упомянутых механизмов правового регулирования депутатского запроса происходит из положений п. «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, согласно

<sup>20</sup> СЗ РФ. 1994. № 2. Ст. 74.

<sup>21</sup> Там же. 2013. № 19. Ст. 2304.

<sup>22</sup> Там же. 2014. № 9. Ст. 851.

<sup>23</sup> См., напр.: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996 г. № 21-П по делу о проверке конституционности Закона Московской области от 28 апреля 1995 г. «О порядке отзыва депутата Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // СЗ РФ. 1997. № 2. Ст. 348; от 29 октября 2010 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений пункта 8 статьи 4 и статьи 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 1 статьи 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца третьего пункта 2 статьи 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в связи с жалобой гражданина И. Б. Вольфсона // Там же. 2010. № 46. Ст. 6027; от 5 апреля 2013 г. № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов // Там же. 2013. № 15. Ст. 1843; Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 11 марта 2005 г. № 72-О о проверке



которым в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти. Принятый на основании указанных конституционных положений Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>24</sup> каких-либо единых для всех субъектов Российской Федерации правил в отношении института депутатского запроса не содержит, однако прямо предписывает законодателю субъекта Российской Федерации регулировать статус депутатов своего парламента и устанавливать для них необходимые гарантии (п. 4 ст. 10, п. 1 ст. 13).

Таким образом, в системе действующего правового регулирования субъекты Российской Федерации получили широкую свободу усмотрения в отношении института депутатского запроса, который не наделяется для них в федеральном законодательстве каким-либо заранее определенным содержанием. Безусловно, такое усмотрение не может быть произвольным, происходящим исключительно из соображений сиюминутного политического интереса, игнорирующего конституционное требование объективной обоснованности правовых предписаний<sup>25</sup>.

При этом нет никаких оснований ставить, как делают авторы рассматриваемой статьи, в один ряд с федеральным институтом депутатского запроса одноименные институты, учрежденные субъектами Российской Федерации, в том числе рассматривать право на депутатский запрос, которым наделяется парламентарий субъекта Российской Федерации, как аналогичное праву на депутатский запрос члена федерального парламента.

Представляется целесообразным обратиться к тем предпосылкам, которые лежат в области предшествующего правового регулирования института депутатского запроса в Санкт-Петербурге. Основу такого подхода к уяснению смысла правовых предписаний составляют представления о свойственных политической системе периодах эволюционного развития с известной преемственностью законодательной практики. Полагаем, что в истории Санкт-Петербурга упомянутый период эволюционного развития приходит на смену социально-политическим трансформациям первой половины 90-х годов прошлого века и охватывает, таким образом, не только подготовку и принятие Устава Санкт-Петербурга (1997–1998 гг.), но и непосредственно предшествующую этим событиям законотворческую деятельность.

На момент принятия Устава Санкт-Петербурга регулирование института депутатского запроса в Санкт-Петербурге осуществлялось, в частности, Законом Санкт-Петербурга от 8 февраля 1995 г. № 13-3 «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»<sup>26</sup> и Законом Санкт-Петербурга от 2 июля 1997 г. № 132-42 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов»<sup>27</sup>.

В соответствии с Законом Санкт-Петербурга «О статусе депутата Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» (ст. 12) депутату либо группе депутатов Законодательного

---

конституционности статей 4 и 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», пункта 3 статьи 60 Устава (Основного закона) Томской области и статьи 4 Закона Томской области «О статусе депутата Государственной Думы Томской области» // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2005. № 5.

<sup>24</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

<sup>25</sup> По этому вопросу, в частности, см.: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 6 февраля 2014 г. № 2-П по делу о проверке конституционности подпункта 5 статьи 4 Федерального закона «О ветеранах» в связи с жалобой гражданина В. А. Корсакова // Там же. 2014. № 7. Ст. 736; от 14 февраля 2013 г. № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон “О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях”» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э. В. Савенко // Там же. 2013. № 8. Ст. 868.

<sup>26</sup> Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 5–6. – Правила указанного закона, регламентирующие институт депутатского запроса, утратили силу на основании положений п. 2 ст. 30 Закона Санкт-Петербурга от 13 октября 2004 г. № 515-74 «О гарантиях деятельности депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга» // Там же. 2004. № 12.

<sup>27</sup> Там же. 1997. № 9. – Указанный законодательный акт утратил силу на основании положений п. 2 ст. 6 Закона Санкт-Петербурга от 27 февраля 2013 г. № 99-19 «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов».



Собрания Санкт-Петербурга предоставлялось право обращаться с депутатским запросом к любому должностному лицу исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга по вопросам, входящим в их компетенцию. Для признания такого обращения депутатским запросом требовалось решение Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Орган или должностное лицо, которым направлялся депутатский запрос, должны были ответить на него в письменной форме не позднее чем через 5 дней со дня получения или в иной установленный Законодательным Собранием Санкт-Петербурга срок.

Закон Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» конкретизировал круг адресатов депутатского запроса исходя из установленной системы органов государственной власти Санкт-Петербурга<sup>28</sup> и расширил его. Согласно положениям ст. 1 упомянутого закона депутатский запрос мог направляться органам и должностным лицам Администрации Санкт-Петербурга, а также предприятиям, учреждениям, организациям, расположенным на территории Санкт-Петербурга, и их руководителям. Законом (ст. 2) предусматривалась обязанность автора (одного из авторов) обращения, внесенного на заседание Законодательного Собрания Санкт-Петербурга с целью признания его депутатским запросом, оглашать это обращение и отвечать на вопросы депутатов. На автора обращения возлагалась ответственность за точность изложенных в нем фактов и его правомерность.

Сравнивая приведенные положения законов Санкт-Петербурга с регламентирующими депутатский запрос нормами Устава Санкт-Петербурга, можно заметить, что наиболее существенные изменения институт депутатского запроса претерпел в части, касающейся его адресатов. Если институту депутатского запроса до принятия Устава Санкт-Петербурга свойственна множественность адресатов, каждый из которых отвечал за порученную ему сферу деятельности (в известном смысле это относится и к указанным выше хозяйствующим субъектам), то Устав Санкт-Петербурга ограничивает число таковых до одного. Как ранее отмечалось, Устав Санкт-Петербурга предоставляет депутату, группе депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обращаться с депутатским запросом исключительно к Губернатору Санкт-Петербурга по вопросам, входящим в компетенцию исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга<sup>29</sup>. При этом такие определяющие элементы института депутатского запроса, как парламентская процедура признания обращения депутатским запросом и сокращенный срок ответа на депутатский запрос, по существу, не претерпели каких-либо значимых изменений.

Надо полагать, что именно сформировавшаяся на момент принятия Устава Санкт-Петербурга практика депутатских запросов, а в широком ее понимании опыт взаимодействия Законодательного Собрания Санкт-Петербурга как единственного законодательного (представительного) органа государственной власти Санкт-Петербурга с исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга послужили предпосылкой для такого рода корректировки ранее предусмотренной в законодательстве Санкт-Петербурга модели депутатского запроса.

Следовательно, центральным элементом модели депутатского запроса, предусмотренной Уставом Санкт-Петербурга, являются общественные отношения, складывающиеся между Губернатором Санкт-Петербурга, с одной стороны, и Законодательным Собранием Санкт-Петербурга – с другой. Депутат лишь является инициатором запроса. Уровень легитимности Губернатора Санкт-Петербурга как главы исполнительной власти Санкт-Петербурга равен

<sup>28</sup> Закон Санкт-Петербурга от 6 марта 1996 г. № 25-3 «О системе органов государственной власти Санкт-Петербурга» // Там же. 1996. № 5–6. – Указанный законодательный акт утратил силу на основании положений ст. 1 Закона Санкт-Петербурга от 30 апреля 2003 г. № 189-21 «О признании утратившим силу Закона Санкт-Петербурга “О системе органов государственной власти Санкт-Петербурга”» // Там же. 2003. № 6.

<sup>29</sup> Часть 1 ст. 58 Устава Санкт-Петербурга. – В первоначальной редакции Устава Санкт-Петербурга указанная статья значилась под номером 59 и предусматривала права депутата, группы депутатов Законодательного Собрания Санкт-Петербурга обращаться с депутатским запросом к губернатору Санкт-Петербурга «по вопросам, входящим в компетенцию Администрации Санкт-Петербурга», что было обусловлено действовавшими на тот момент уставными правилами о системе органов государственной власти Санкт-Петербурга.



легитимности всего Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Таким образом, Губернатор Санкт-Петербурга, отвечая на вопросы, поставленные в депутатском запросе, фактически выступает как представитель всей исполнительной власти Санкт-Петербурга. В таком виде институт депутатского запроса характеризуется сочетанием самого высокого из возможных в системе исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга уровня внимания к поставленной в депутатском запросе проблеме и повышенных требований к самому парламенту, признающему соответствующие обращения депутатскими запросами. Установленный, таким образом, смысл положений Устава Санкт-Петербурга, посвященных депутатскому запросу, представляется нам исходной точкой для оценки любых законодательных изменений, связанных с этим институтом, в том числе и тех, которые были упомянуты выше.

М. Н. Бродский и С. И. Костенко, выдвигая на первый план не только в конкретном депутатском запросе, но и в институте депутатского запроса в целом общественную значимость поставленной проблемы, сугубо положительно относятся к произошедшим изменениям законодательства. В их понимании свидетельством необходимой значимости проблемы является использование всего имеющегося в арсенале инициатора депутатского запроса набора средств ее решения, в том числе и предусмотренного Законом Санкт-Петербурга «О порядке внесения и рассмотрения депутатских запросов» обязательного предварительного обращения по соответствующему вопросу в адрес вице-губернатора Санкт-Петербурга. Повторяя правовую позицию решения Уставного суда Санкт-Петербурга<sup>30</sup>, авторы указывают, в частности, что по смыслу Устава Санкт-Петербурга не исключается предъявление к инициатору депутатского запроса требований, направленных на обеспечение обоснованности предлагаемого к принятию депутатского запроса, для его объективной оценки в процессе формирования воли Законодательного Собрания Санкт-Петербурга.

Безусловно, затронутые в статье проблемы практики депутатских запросов, в том числе и так называемая «штамповка» парламентом депутатских запросов, когда «народные избранники пишут главе города практически по любым вопросам, которые могли бы быть решены и без участия Губернатора», требуют к себе самого пристального внимания. Однако направленное на их решение и ведомое благими намерениями правовое регулирование не должно приводить к искажению самой уставной модели депутатского запроса.

Введение законодателем Санкт-Петербурга своего рода «парламентского фильтра», «позволяющего – по словам авторов статьи – обратиться с депутатским запросом к Губернатору Санкт-Петербурга только тогда, когда реакция нижестоящих чиновников неудовлетворительная», по существу трансформировало институт депутатского запроса. Статус Губернатора Санкт-Петербурга, представляющего на самом деле всю исполнительную власть Санкт-Петербурга, в таком механизме депутатского запроса снизился до уровня должностного лица, отвечающего лишь за одну надлежащую работу подчиненных ему вице-губернаторов Санкт-Петербурга с поступившими в их адрес депутатскими обращениями. В результате институт депутатского запроса утратил значительную часть своего изначального содержания, превратившись в средство парламентского контроля исключительно за вице-губернаторами Санкт-Петербурга.

То обстоятельство, что институт депутатского запроса получил закрепление непосредственно в Уставе Санкт-Петербурга, свидетельствует, на наш взгляд, о большой важности для политической системы Санкт-Петербурга лежащих в его основе общественных отношений. По своему подлинному смыслу вопрос о содержании института депутатского запроса – это вопрос о балансе, а, стало быть, стабильности законодательной и исполнительной власти Санкт-Петербурга. Поскольку такой баланс определяется всей уставной системой сдержек и противовесов в целом<sup>31</sup>, изменение хотя бы одного ее элемента и тем

<sup>30</sup> Постановление Уставного суда Санкт-Петербурга от 28 ноября 2013 г. № 003/13-П.

<sup>31</sup> По этому вопросу см.: постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 10 декабря 1997 г. № 19-П о делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области // СЗ РФ. 1997. № 51. Ст. 5877; от 1 февраля 1996 г. № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области // Там же. 1996. № 7. Ст. 700; от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края // Там же. № 4. Ст. 409.



более его искажение в текущем законодательном регулировании способно оказать влияние на весь спектр уставных параметров политического процесса в Санкт-Петербурге. Особенно печально, если внесением этих изменений преследуются утилитарные цели, а предлагаемой трансформации правового института депутатского запроса не предшествует качественное проникновение в его правовое содержание.

**Аннотация.** В статье обсуждаются различные модели института депутатского запроса с точки зрения изменений действующего законодательства и правовых позиций судей Уставного суда Санкт-Петербурга.

**Ключевые слова.** Депутатский запрос, уставный нормоконтроль, решение Уставного суда Санкт-Петербурга, особое мнение судьи, правовые позиции.

**Annotation.** The article discusses the various models of the Institute deputy's request in terms of changes, the current legislation and the legal positions of the Charter Court judges in St.-Petersburg.

**Keywords.** Deputy's request, the authorized compliance assessment, the decision Charter Court of St.-Petersburg, dissenting opinion, the legal position.

## Раздел 2

### КОНФЕРЕНЦИИ И СЕМИНАРЫ

---

*МАТЕРИАЛЫ XII МЕЖДУНАРОДНОЙ НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
ПО КОНСТИТУЦИОННОМУ ПРАВУ  
«ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ»  
(Санкт-Петербург. 6–8 июня 2014 г.)*

*С. А. Авакьян  
S. A. Avakyan*

### **РОССИЙСКИЙ ФЕДЕРАЛИЗМ: РАЗМЫШЛЕНИЯ О СОВРЕМЕННОЙ МОДЕЛИ**

#### **RUSSIAN FEDERALISM: REFLECTIONS ON A MODERN MODEL**

1. В современной России существует внешне довольно привлекательная модель федерализма. Из многочисленных ее атрибутов в особенности отметим:

– провозглашение уже в первой статье Конституции федеративной формы государственного устройства, а также официального наименования государства: Российская Федерация – Россия (ст. 1 Конституции РФ 1993 г.);

– закрепление субъектного состава Российской Федерации, опирающегося на принцип равноправия субъектов, распространяемого как на отношения субъектов друг с другом, так и на их взаимоотношения с федеральными органами государственной власти (ч. 1 и 4 ст. 5);

– отражение в Конституции фундаментальных начал федеративного устройства Российской Федерации: оно «основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ);

– провозглашение суверенитета Российской Федерации, распространяемого на всю ее территорию, целостности и неприкосновенности территории государства (ст. 4 Конституции РФ), охват территории России территорий ее субъектов, внутренних вод, территориально-го моря, воздушного пространства над ними, континентального шельфа (ст. 67), единство территории для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (ст. 74);

– единство статуса личности в рамках государства, единое федеральное гражданство (ст. 2, 6 Конституции РФ);

– провозглашение верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории РФ (ст. 4 и 76 Конституции РФ);

– определение в Конституции РФ предметов ведения Российской Федерации (ст. 71), предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ (ст. 72), провозглашение всей полноты власти субъектов РФ вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения (ст. 73).

Казалось бы, в рамках названных правил должна быть полная гармония взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Но ее нет. В чем причины?



Думается, ключевой момент состоит в том, что в федеративном государстве, за редкими исключениями, отношения сторон – центра и субъектов – в сильной степени политизированы и к тому же существенно зависят от так называемого «личностного» фактора тех, кто стоит во главе государства. Иначе говоря, по крайней мере в условиях России, привыкший директивно руководить глава государства в малой степени доверяет тем, кто осуществляет публичную власть в субъектах Федерации. Поэтому он предпочитает активно участвовать в процессах формирования органов публичной власти в субъектах РФ, в направлении их деятельности, в ее оценке и в конечном счете определении возможности пребывания на должности региональных руководителей. И многое выражается в том, что данные правила получают *конституционно-правовое оформление*, становятся ключевыми в реальной модели федерализма.

Проявления сказанного мы можем наблюдать в Российской Федерации. В частности, в 90-е годы прошлого века первый Президент РФ сначала всеми силами старался сохранить директивное назначение сверху глав исполнительной власти субъектов РФ. В те же времена сложилась система исполнительных органов власти в стране, когда не менее двух ее третей есть федеральная власть, имеющая свои подразделения в регионах, в том числе в субъектах Российской Федерации, – это сохраняется и в наши дни, в частности, в субъекте Российской Федерации находятся 48–50 подразделений федеральных органов исполнительной власти, их руководители назначаются Центром, и около 15–18 структур исполнительной власти субъекта РФ, руководители формально назначаются самим субъектом РФ, однако при факторе, образно говоря, «закулисного» согласования кандидатур с Центром.

При последующих президентах Российской Федерации такая организация исполнительной власти не только осталась, но еще и усилилась.

Во-первых, образованы федеральные округа с полномочными представителями Президента РФ в каждом, эти должностные лица входят в структуру Администрации Президента, со временем некоторые даже вошли (наряду с этим) в состав Правительства РФ; на уровне федеральных округов рядом федеральных государственных органов созданы свои подразделения и усилены как руководство, так и контроль за своими структурами в субъектах РФ. Не будем забывать и о том, что в каждом субъекте РФ есть федеральные инспектора, подчиняющиеся полномочному представителю Президента РФ в федеральном округе, тем самым и Президенту. Иначе говоря, всю систему исполнительной власти пронизывает вертикаль, что официально вытекает из ч. 2 ст. 77 Конституции РФ и сильно предопределяет практику государственного руководства.

Во-вторых, избрание населением глав исполнительной власти субъектов РФ под давлением субъектов сначала ввели (1999 г.), но далее заменили (2004 г.) приведением глав к должности решением законодательного органа субъекта РФ, однако кандидатуру предлагал Президент РФ, и попробуй законодательный орган ее отклонить – после вторичного подобного решения данный орган мог быть распущен Президентом РФ. В наше время формально восстановлены в большинстве субъектов РФ прямые выборы глав исполнительной власти, но за Президентом РФ сохранены важные рычаги подбора кандидатов на данный пост.

В-третьих, количество централизованных структур исполнительной власти не уменьшается.

Отсутствие доверия к региональной власти проявилось и в следующем: Федеральный закон 1999 г. «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> в начальной редакции закрепил положение о том, что главу исполнительной власти субъекта РФ контролировал законодательный орган субъекта РФ, имел право выразить недоверие главе, что вело к его незамедлительной отставке (терминология Закона). Однако по прошествии некоторого времени нормы были скорректированы: законодательный орган, выражая свое недоверие, доводит свое решение до сведения Президента РФ, и тот уже решает – последовать ли оценке законодательного органа и не просто отправить главу в отставку, а отрешить его от должности, либо же не делать этого и оставить главу в должности. Но помимо этого правила, свидетельствовавшего о возможности игнорирования Прези-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.





дентом РФ позиции законодательного органа субъекта РФ, в Закон внесли новое правило: Президент РФ вправе отрешить главу субъекта РФ от должности по своей инициативе в случае утраты этим лицом доверия Президента РФ. И хотя в 2012–2013 гг. восстановлено избрание главы субъекта РФ населением, данное право за Президентом РФ сохранено.

Вот и модель федерализма – как будто бы самостоятельная исполнительная власть в субъекте РФ, а на деле очень скромная самостоятельность. Могут сказать, что самостоятельны органы законодательной власти субъектов РФ. Формально так, но они мало что решают и ключевой роли не играют. К тому же в Федеральном законе 1999 г. установлено, что в случае, говоря обобщенно, «кризиса» (неработоспособности) органа законодательной власти субъекта РФ (невозможность собраться на заседание в течение нескольких месяцев) этот орган может быть распущен тем же главой исполнительной власти субъекта РФ или же прекратит деятельность путем самороспуска.

Кроме того, что судебная власть в виде общих судов и пока еще существующих арбитражных судов всего лишь территориально располагается в субъектах РФ, это федеральная судебная система, от субъектов РФ почти не зависимая. Формально возможны конституционные, уставные суды субъектов РФ, однако они предусмотрены в 17 субъектах РФ, где важной роли не играют, а то и вообще не созданы, хотя юридически учреждены. Попытка Уставного Суда Челябинской области дать отрицательную оценку актам исполнительной власти области привела в 2014 г. к тому, что эта власть инициировала принятие закона области об упразднении данного суда.

2. Однако дело не только в организации государственной власти, хотя это и существенный фактор. Не менее важно, каким образом организованы *финансовые отношения* в федеративном государстве. Не секрет, что субъекты федеративного государства экономически различны, есть процветающие, но есть и слабые, причем в меньшей мере слабость зависит от нерадивости, чаще всего из-за отсутствия объективных условий успеха: нет полезных ископаемых, отсюда и промышленного сектора, да и сельское хозяйство в силу природных катаклизмов не радуется. В итоге на территории одних субъектов федерации такой высокий уровень дохода, что и себе хватает, и в бюджет федерации можно многое отдать, – это доноры; другие обречены лишь получать дотации – это реципиенты.

Финансовая структура федерации в данном плане всегда похожа на взрывоопасную мину. Богатые субъекты не очень рады, что надо отдавать, им бы побольше оставлять у себя; бедные всегда хотят побольше получать от федерации. Попытки собирать налоги на местах, затем часть передавать в федеральный бюджет не поддерживаются федеральным центром: это заведомо обрекает федерацию на слабость, а то и на развал. Не надо забывать, что именно этим способом первый Президент России привел к разрушению Союз ССР, когда по его (Президента) инициативе было объявлено о сборе самой РСФСР налогов на своей территории и передаче части собранного Союзу ССР для выполнения нескольких скромных функций. Это очевидно превращало Союз ССР в конфедерацию, поскольку именно на таком финансировании и организуется конфедеративное объединение. И, думается, последовавший политический развал СССР в Беловежской пуще стал уже конституционно-официальным продолжением того, что было предопределено.

Для сегодняшней федеративной России централизованное собирание налогов, очевидно, тоже является одной из предпосылок ее государственного единства. Однако в модели федерализма главным является не только то, *кто* собирает налоги, но еще и то, *каким образом* распределяется собранное. Схематично это делается так: либо заранее определено, кому и сколько достается, либо каждый год конкретно устанавливается, кто и сколько получает. Федеративные государства мечутся этими основными моделями. Конечно, совсем неплохо записать на несколько лет вперед, что остается федерации и что получает каждый ее субъект; в благополучных сложных государствах так и происходит. Но если нет стабильности, если собираемость налогов зависит не столько от качества работы собирающих, сколько от состояния экономики, вступает в действие фактор динамики и реальности – даем столько, сколько можем.

При внешней ясности такого подхода неизбежны два нездоровых фактора: конкуренция субъектов (когда мало думаешь о соседе, а стремишься побольше «урвать» себе); усмотрение центра – кого поддержать, а кого оставить с меньшей долей. Если к этому еще



добавить, что в данных вопросах не всегда хватает прозрачности, то возникает недоверие к распределяющему центру.

3. Еще один фактор, существенно влияющий на судьбу сложного государства, – это конституционно-правовое *равенство (или неравенство)* территориальных частей государства. И у данной проблемы есть два аспекта.

Первый – сугубо правовой: симметричность субъектов федерации, т. е. их равные права, что зафиксировано в основном законе государства. Этот подход противопоставляется другому – асимметричности субъектов федерации, при которой в основном субъекты равноправны, но все же есть какие-то особенности и преимущества, возвышающие возможности отдельных субъектов.

Второй – не столько правовой, сколько экономический и политический: у субъектов могут быть одинаковые права, но реальный вес их различен. Обусловливается это как хозяйственным потенциалом, объемами пополнения экономики, бюджета федерации, так и сложившейся ролью отдельных субъектов.

Надо сказать, что оба названных начала так или иначе проявлялись в истории ряда федеративных государств, видны они и сегодня во многих странах.

Например, в Союзе ССР все союзные республики имели равные права, одинаковое число депутатов (по 32) в палате Совета Союза Верховного Совета СССР, другие элементы равного участия в союзных органах. Но никто не сомневался в более осязаемом влиянии на союзные дела, например, РСФСР, Украины, Белоруссии, Казахстана.

В наши дни при, в целом, равноправии субъектов ряд федеративных государств допускает неравное их представительство в верхних палатах парламентов. Да и реальное экономическое участие в делах федерации заставляет центральные власти в большей мере считаться с лидерами соответствующих субъектов федерации. Конечно, это скорее уже политика.

В России формирование новой федерации в 90-е годы прошлого века проходило сложно. В частности, больше прав и представительства на федеральном уровне было у республик, отсюда статус республик стремились получить автономные области (и четыре из пяти действительно стали республиками). В республики хотели себя превратить и отдельные края, области, однако большинство выражало свои намерения закулисно, поскольку центр категорически с этим не соглашался. Официально такое желание оформила только Свердловская область, провозгласившая себя Уральской республикой, причем для этого сначала провели референдум населения, поддержавшего данную идею, и далее приняли конституцию республики. Но центр жестко отреагировал – субъект РФ так и остался областью, а ее руководитель лишился должности. Впрочем, позже он был избран губернатором области, не раз заявлял, что главным являлось не создание республики, а обеспечение равноправия субъектов Российской Федерации, и это далее было достигнуто.

Действительно, в конечном счете в Конституции 1993 г. была закреплена симметричная федерация с равноправными субъектами РФ. Это фиксирует ст. 5 Конституции, в которой, как уже упоминалось, говорится о том, что Российская Федерация состоит из *равноправных субъектов* РФ (ч. 1). И чтобы какие-то субъекты РФ не претендовали на особое положение в Федерации, в ст. 5 включили положения о том, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны.

Казалось бы, все ясно. И все же научные конституционные суждения о том, что элементы асимметрии целесообразны, порой можно слышать. Правда, в большей мере официальным поводом является наличие среди субъектов республик – по терминологии ст. 5, «государств»; есть и косвенный повод – экономически более сильные субъекты считают логичным свое более сильное влияние на федеральные дела и особенно кадровые вопросы. Но это больше опять же политика. И все же не случайно федеральными государственными деятелями чаще становятся лица, происходящие из Санкт-Петербурга, Москвы, Тюменской, Свердловской областей – экономически и финансово наиболее «крепких» субъектов Российской Федерации.

Естественно, все сказанное не снимает вопроса о том, куда же развиваться дальше. Если посмотреть на зарубежный опыт, там разделение полномочий идет разными путями: чаще всего выделяются права центра и территорий, кое-где есть и сферы совместного ведения,



однако все-таки с достаточно четким определением, что делать каждому уровню, а также с установлением права центра на базовое установочное нормативно-правовое регулирование. Порой есть и стремление разделить полностью дела на находящиеся в ведении либо центра, либо территорий.

Вместе с тем отдельные страны (например, Испания, Великобритания) дают примеры использования модели так называемого регионализма, при которой отдельным территориям с преимущественно этническим составом населения даются права, которые ставят данные территории в несколько особое положение.

В России хотя и сохраняется в целом конституционно-правовое равноправие субъектов, элементы повышенного внимания к отдельным группам субъектов можно видеть. Однако это не означает их привилегированного положения, скорее речь идет о трудностях экономического и социального положения территорий – отсюда специальные министерства по делам дальневосточных, северокавказских, крымских и других регионов.

Как с учетом всех таких особенностей формировать российский федерализм? Нам видятся следующие пути корректировки отечественной модели государственного устройства.

Во-первых, основой данной модели можно оставить принцип трех групп предметов ведения – исключительно федеральное; сфера совместного ведения; собственное ведение субъектов РФ. Однако не помешали бы такие корректировки: а) следовало бы увеличить объем собственного ведения субъектов Российской Федерации, причем сделать это на конституционном уровне, а не в Федеральном законе 1999 г., как сейчас. Можно было бы взять пример с ФРГ, Австрии и других стран, где о правах и федераций, и субъектов говорят федеральные конституции; б) более четко оговорить, что в сферах совместного ведения у Федерации есть право не только на рамочное регулирование (акты типа Основ), но и на прямое директивное регулирование; его необходимость обусловливается тем, что без такого регулирования субъекты РФ своим регулированием могут существенно изменить статус человека и гражданина, а также условия экономической деятельности, а они должны быть едиными для всей страны, особенно при наличии свободы передвижения и выбора гражданином своего вида трудовой деятельности, а также свободы передвижения товаров и услуг. Мы давно предлагали и можем вновь сказать, что в Российской Федерации целесообразно иметь 85 % федерального, непосредственно действующего законодательства и лишь 15 % регулирования на уровне субъектов РФ, действительно учитывающего местные особенности, а не превращающегося в дублирование федеральных норм.

Во-вторых, следует вспомнить советский конституционный принцип двойного подчинения и соответственно перевести гораздо более широкий круг сфер и органов в подобную модель управления. Суть этой модели состоит в том, что сфера и орган по горизонтали относятся к ведению субъекта РФ, но по вертикали входят в федеральные сферы и системы органов. Тогда на территории субъекта РФ не будет десятков федеральных подразделений, формально не зависимых от субъекта РФ. И вместе с тем федеральным органам придется более активно сотрудничать с субъектами в организации работы, а также в кадровой политике. В частности, надо усилить взаимодействие субъектов и центра по подбору и приведению на должности квалифицированных специалистов в руководстве структурами публичной власти.

В-третьих, пора более тесно увязать как по законодательству, так и по жизни федеративную структуру государства с экономической и национально-этнической политикой.

В условиях доминирования рынка и частной собственности в экономике очевидно, что именно Федерации принадлежит ведущая роль в нормативно-правовом регулировании, создании фундамента экономических отношений. Российской Федерации также давно пора определиться с государственной собственностью, ее делением на федеральную и собственность субъектов РФ, а также основами муниципальной собственности.

Что касается национально-этнической политики, стоило бы вспомнить, что унитарной форме Российской империи не мешали особые статусы финляндских, польских, кавказских, среднеазиатских территорий. В наши дни можно услышать радикальные предложения – отказаться от национального фактора в федеративной структуре государства или усилить данный фактор. Реальность должна быть такова, что отказаться от национально-этниче-



ского фактора в России никак невозможно. Граждане Российской Федерации той или иной национальной принадлежности имеют право на учет данного фактора и на территории своего проживания, и в масштабах всего государства. Но при одном условии – в сочетании с интересами других граждан – опять же и в местах своего проживания, и по всей стране.

В-четвертых, наша модель государственного устройства должна предполагать наличие огромной по объему идеологической работы, обусловленной тем, что Россия есть и многонациональное, и федеративное государство. Необходимо, чтобы агитационно-пропагандистское начало сопровождало государственную политику. Такие понятия, как «многонациональный народ России», «дружба народов», «российская нация» и т. д., должны воплотиться в постоянную информационную составляющую как государственной, так и общественной жизни.

**Аннотация.** Федерализм в России имеет ряд внешне привлекательных атрибутов. Вместе с тем есть и немало проблем реальной организации федеративных отношений. Это сильно централизованные финансовые основы федерализма, система государственного управления, недостаточный учет потенциала субъектов Российской Федерации в руководстве территориальными делами.

**Ключевые слова.** Федерализм, конституция, финансовые основы, разграничение предметов ведения и полномочий, учет территориальных и национально-этнических особенностей субъектов Российской Федерации.

**Annotation.** On the surface, federalism in Russia has several appealing characteristics. At the same time, there are quite a few problems regarding the actual organisation of the federal relations. These are: strongly centralised financial bases of federalism, system of state administration, insufficient consideration of the potential of the constituent entities of the Russian Federation in managing the territorial affairs.

**Keywords.** Federalism, constitution, financial bases, delimitation of matters of authority and powers, consideration of the territorial, national and ethnic distinctive features of the constituent entities of the Russian Federation.



Н. А. Антонова  
N. A. Antonova

## РАЗГРАНИЧЕНИЕ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ И СУБЪЕКТАМИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СФЕРЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

### DIFFERENTIATION OF POWERS BETWEEN FEDERATION AND SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN SPHERE OF REGULATION OF LOCAL SELF-MANAGEMENT

Правовое регулирование отношений местного самоуправления осуществляется в Российской Федерации правовыми актами различного уровня. При этом разграничение полномочий между уровнями правового регулирования зависит: *во-первых*, от характера самих муниципальных отношений; *во-вторых*, от принципов разграничения компетенции между Федерацией, субъектами Федерации и муниципальными образованиями.

Муниципальные правоотношения довольно разнообразны по своему содержанию, по субъектному составу и иным признакам. Оставим за скобками дискуссии (а их немало) виды таких отношений. Сосредоточимся на втором названном аспекте – разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами в сфере местного самоуправления.

Регулирование всего многообразия муниципальных отношений нормативными правовыми актами различных уровней порождает ряд проблем. Проблемы эти связаны, прежде всего, с разграничением полномочий между федеральными органами власти, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. При условии отнесения правового регулирования местного самоуправления к различным сферам следует обеспечить единое муниципально-правовое пространство России, под которым, как представляется, следует понимать соотношение между местным, региональным (субъектов Федерации) и федеральным законодательством, выражающее согласованность муниципально-правовых норм, закрепленных в данных нормативных правовых актах<sup>1</sup>.

К сожалению, до сих пор отсутствует должное разграничение полномочий Российской Федерации и субъектов РФ в сфере правового регулирования организации и деятельности местного самоуправления.

В настоящее время все чаще в литературе обсуждаются существующие в мире модели и принципы разграничения полномочий между федерацией и ее субъектами. Весьма показательным является мнение ряда авторов о том, что «совсем не вмешиваться в вопросы правового регулирования местного управления могут себе позволить лишь центральные власти достаточно благополучных федераций с высоким уровнем развития экономики, развитой политической культурой и сложившимся в обществе консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на местное самоуправление»<sup>2</sup>. В связи с этим напрашивается вывод о том, что с нашей федерацией не все в порядке.

Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ, закрепленный в ст. 5 Конституции РФ, развивается в ст. 71–73 Конституции РФ. Однако существует множество проблем по реализации данных конституционных положений. Дело в том, что в ст. 71–73 определены правила разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, но не полномочий.

© Н. А. Антонова, 2014

<sup>1</sup> Костюков А. Н. Обеспечение единства муниципально-правового пространства России // Конституция как символ эпохи. В 2 т. / под ред. С. А. Авакьяна. Т. 2. М., 2004. С. 161.

<sup>2</sup> Цит. по: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. М., 2001. С. 127.



Позиции федерального законодателя в вопросах разграничения полномочий между федеральной властью и властью субъектов РФ не всегда последовательны. Так, в ст. 12 Федерального закона от 24 июня 1999 г. № 119-ФЗ «Об общих принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>3</sup> (ныне утратил силу) было закреплено, что издаваемые по предметам совместного ведения федеральные законы определяют основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, а также обеспечивают реализацию полномочий федеральных органов государственной власти. Исходя из этого на федеральном уровне должны были закрепляться лишь основы местного самоуправления, по которым субъекты РФ осуществляли детальное регулирование.

Положение изменилось в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ, внесшего изменение в ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и закрепившего положение, в соответствии с которым полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Федерации по предметам совместного ведения, определяются Конституцией РФ, федеральными законами, договорами о разграничении полномочий и соглашениями. Таким образом, федеральный законодатель оставил за собой право определять полномочия органов государственной власти субъекта РФ. Названный Закон содержит отдельную главу (IV), которая посвящена принципам разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами. Однако, как справедливо отмечается в литературе, «содержание выражает не стремление федерального законодателя к самоограничению и обеспечению прав субъектов Федерации, а идеологию экспансии бюджетного права в сферу конституционного регулирования»<sup>4</sup>.

Вопрос о разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами попал в поле зрения и Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ). Так, в Постановлении Суда от 9 января 1998 г. указано: «Статья 76 Конституции РФ устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (ч. 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения РФ, а также по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов. Следовательно, Конституция РФ осуществляет разграничение нормотворческих полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов РФ по предметам совместного ведения. Причем по смыслу ст. 72 и 76 (ч. 2 и 5) Конституции РФ, до издания федерального закона по тому или иному предмету совместного ведения субъект РФ вправе принять собственный закон и иные нормативные правовые акты. Но после издания федерального закона такие акты должны быть приведены в соответствие с федеральным законом»<sup>5</sup>. Таким образом, согласно постановлению КС РФ Конституция РФ разграничивает нормотворческие полномочия между Федерацией и ее субъектами по вопросу об общих принципах организации местного самоуправления, входящему в сферу совместного ведения Федерации и ее субъектов.

При этом КС РФ подчеркнул, что Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Исходя из ст. 11 (ч. 3), ст. 72, ст. 76 (ч. 2 и 5) и ст. 94 Конституции РФ следует, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к предметам совместного ведения, определять конкретные полно-

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176.

<sup>4</sup> *Сергеев А. А.* Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 32.

<sup>5</sup> Постановление от 9 января 1998 г. № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ // СЗ РФ. 1998. № 3. Ст. 429.



мочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов РФ.

Следовательно, произошло фактическое перераспределение объема законодательных полномочий в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Центр правовой регламентации соответствующих отношений перешел на федеральный уровень.

Это подтверждается и в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г.<sup>6</sup>, в ч. 1 ст. 5 и ч. 1 ст. 6 которого определяются полномочия федеральных органов государственной власти и органов власти субъектов Федерации в области местного самоуправления. Помимо этого, согласно ч. 2 ст. 5 и ч. 2 ст. 6 этого Закона на федеральном уровне устанавливаются случаи и порядок осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий федеральными органами и органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления.

Положения данных статей рассматриваемого Закона развивают конституционную норму, содержащуюся в п. «н» ст. 72 Конституции РФ. Однако нужно заметить, что ряд иных вопросов, относимых этой нормой к сфере совместного ведения Федерации и ее субъектов, также распространяется на местное самоуправление, а именно вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина; обеспечения законности, правопорядка, общественной безопасности; охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта и др.

Помимо объектов правового регулирования органами власти Российской Федерации и органами власти субъектов Федерации, определенных в ст. 5 и 6 ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления», можно, исходя из норм самой Конституции РФ, выделить полномочия Федерации, а также полномочия, находящиеся в исключительном ведении субъектов Федерации в сфере местного самоуправления.

Так, к ведению Российской Федерации относится установление правового положения муниципальной собственности, порядка приватизации муниципального имущества, участия органов местного самоуправления, самого муниципального образования в гражданском обороте. На федеральном уровне осуществляется правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина (п. «в» ст. 71 Конституции РФ); гарантируется право местного самоуправления на судебную защиту, определяется порядок реализации такой защиты. И наконец, ограничения на осуществление местного самоуправления также могут быть установлены только федеральными законами (ст. 132 Конституции РФ).

К вопросам собственного ведения самих субъектов Федерации в сфере местного самоуправления может быть отнесено, например, определение форм взаимодействия органов власти субъекта Федерации и муниципальных органов.

Исходя из сказанного, можно сделать вывод о том, что отношения местного самоуправления одновременно включаются в сферы: а) исключительного ведения РФ; б) совместного ведения РФ и ее субъектов; в) собственного ведения субъектов РФ.

Однако объем полномочий соответствующих органов в пределах названных предметов ведения распределяется не равнозначно. Уже говорилось об усилении федерального влияния на процесс развития местного самоуправления, выражающийся в том, что правовое регулирование местного самоуправления сконцентрировано на федеральном уровне.

Многие из тех отношений местного самоуправления, которые регулировались на уровне субъектов Федерации, теперь урегулированы на федеральном уровне. Это относится и к вопросу об установлении на федеральном уровне перечня обязательных органов местного самоуправления, и к порядку заключения контракта с главой муниципального образования, и к распределению вопросов местного значения между уровнями муниципальных образований, и ко многим другим. Произошла некоторая унификация муниципальных отношений на всей территории государства.

Принцип многообразия организационных форм осуществления местного самоуправления, предполагавший ранее, что в субъектах Федерации могут складываться свои модели

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.



организации местного самоуправления, теперь реализуется лишь в усеченном варианте и означает только то, что на федеральном уровне закреплены различные формы осуществления местного самоуправления, причем некоторые из них федеральный законодатель назвал опять же в качестве обязательных.

Предлагаемая в настоящее время реформа местного самоуправления в очередной раз подтверждает мысль, что все проблемы данного института определяются, во-первых, отсутствием, концепции развития местного самоуправления в РФ и, во-вторых, проблемами разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами в данной сфере.

Во многом местные проблемы, действительно, упираются в дефекты региональной и федеральной власти, что ограничивает эффекты любых муниципальных реформ. Если первоначально в Конституции закрепили англосаксонскую модель, как в Америке и в Британии (местное самоуправление отделено от государства, и государство в его дела не вмешивается), то потом в 131-м федеральном законе на эту формулу наложили двухуровневую модель самоуправления (заимствуя немецкий опыт), при которой на территории всей страны (кроме крупных городов) есть районы и есть поселения, не обращая внимания при этом на то, что у нас совсем другие традиции, другая политическая культура и другие стереотипы управления. Прямое копирование чужого опыта, как известно, ни к чему хорошему не приводит.

Наша ситуация усугубляется еще и тем, что у нас сегодня в законе («на бумаге») одна модель (районы и поселения функционируют автономно друг от друга и от государственной власти; каждый уровень власти решает свой круг задач), а в жизни – совсем другая: районы прочно встроены в систему государственной власти и функциональной нагрузки по прямому обеспечению жизнедеятельности местного населения почти не несут; поселения относительно автономны, но испытывают сильное давление со стороны районов; федеральный государственный контроль основан на субъективном усмотрении. В связи с этим нужно думать, как свести воедино законы и реальные политические практики. Их расхождение, собственно, и дает многие политические противоречия. Но при этом нужно последовательно внедрять принцип субсидиарности: управленческие задачи должны решаться на самом низком и удаленном от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно.

Предыдущие муниципальные реформы пытались найти единую и единственную систему организации МСУ для всех городов страны (или всех крупных городов). Однако попытки унификации и тогда (в 2003–2009 гг.) натолкнулись на препятствия, которые не были преодолены (например, на Сахалине и в Свердловской области поселения на большинстве территорий создавать не стали, а районы объявили городскими округами, так как за пределами райцентров там осталось минимум жителей). На практике в такой стране, как Россия, с ее разнообразием экономических, политических и демографических условий подобная унификация просто невозможна. Любая модель будет по-разному работать в богатых и бедных регионах, в городах с пассивным и активным настроением жителей, с сильным и слабым губернатором. К примеру, слабая региональная власть будет склонна менять сильных мэров на слабых глав администраций, тем самым еще больше снижая эффективность управления территорией. Кроме того, введение единой модели управления (чего не было даже в 131-м законе) было несовместимо с нынешней Конституцией, устанавливающей, что структура органов местного самоуправления определяется населением муниципального образования самостоятельно, и вводящей вариативность структуры в принцип. Предлагаемая реформа практически исключает систему электорального контроля жителей за местными главами.

Как справедливо отмечается конституционалистами страны, при регулировании общих принципов организации местного самоуправления допускается серьезнейшая ошибка в том случае, когда не осознается как проблема «стыковки» органов государственной власти и местного самоуправления на качественно новых основаниях, когда действуют две подсистемы (государственная и муниципальная) в системах публичной власти и управления развитием страны<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Мокрый В. С. Местное самоуправление: пути становления и развития // Журнал российского права. 2002. № 10.





**Аннотация.** В статье идет речь о проблеме разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации в сфере местного самоуправления в условиях его реформирования.

**Ключевые слова.** Местное самоуправление, полномочия, компетенция, правовое регулирование.

**Annotation.** In article the question is a problem of differentiation of powers between the Russian Federation and subjects of Federation in sphere of local self-management in conditions of its reforming.

**Keywords.** Local self-management, powers, the competence, legal regulation.

*В. А. Ачкасов*  
*V. A. Achkasov*

## ФЕДЕРАЛИЗМ И ДЕМОКРАТИЯ: СУЩЕСТВУЕТ ЛИ ПРЯМАЯ СВЯЗЬ?

## FEDERALISM AND DEMOCRACY: DOES A DIRECT CONNECTION EXIST?

Федеративную форму государственного устройства многие западные исследователи жестко увязывают с демократией. Так, еще Томас Джефферсон утверждал, что федерализм – это территориальная форма демократии. Действительно, усложненность федеративной системы способна создать определенные трудности на пути тех политических лидеров и сил, которые в стремлении к диктатуре готовы нарушить конституционные ограничения власти. Федерализм с его разделенным суверенитетом открывает перед субъектами федерации возможность экспериментировать в области политического курса, что позволяет, в частности, одним региональным правительствам учиться на примере других. При достаточно широких полномочиях субъекты федерации имеют также возможность смягчать (и усугублять) последствия ошибок федерального центра. Децентрализация в виде расширения полномочий субъектов федерации иногда рассматривается «как эффективный ответ на склероз сверхперегруженных центральных правительств»<sup>1</sup>. В результате перераспределения полномочий субъекты федераций могут получать и дополнительные возможности для участия в политике, в том числе международной. Так, немецкие земли в соответствии с новой редакцией ст. 23 Основного закона ФРГ получили право выступать субъектом международных отношений. Наконец, в мультиэтнических или иным образом дифференцированных обществах федерализм позволяет защитить этнические, языковые или конфессиональные меньшинства, однако если те проживают компактно, тем самым сглаживая межэтнические противоречия. Кроме того, «федерализм приближает народ к политике, приобщает человека к государству. Наличие конкурирующих типов государственности вынуждает центр по-особенному считаться с правами территорий, а местная



государственность должна постоянно соотносить свои действия с правами и прерогативами союза. Все это дисциплинирует власть и стимулирует формирование правопорядка»<sup>2</sup>.

Заметим, однако, что данная концепция «локальной» демократии в целом базируется на вполне произвольном допущении, согласно которому демократия может успешно осуществляться только на локальном уровне, «в низах». В связи с этим представляется актуальной позиция Райкера, объявившего такого рода суждение «идеологическим заблуждением»<sup>3</sup>. Как подчеркивает американский исследователь, федерация предполагает лишь автономию территориальных единиц, что в принципе способно привести к появлению региональных политических курсов, отличающихся от общенационального. Опосредованно это может создать почву для более полной реализации в каких-то субъектах федерации тех или иных прав и свобод, обеспечив благоприятные условия для политической конкуренции (в частности, путем включения в политический процесс недостаточно сильных по общенациональным меркам акторов), выработки адекватных местным условиям программ и установления более высоких стандартов в области здравоохранения, социального обеспечения, защиты окружающей среды и т. п. Однако, как показывает история (в том числе и вполне успешных федераций), в составных частях федерации – в силу институциональных особенностей подобного устройства (гарантированные конституцией автономия и децентрализация, закрепляющие за местными сообществами право не соглашаться с национальным большинством) или специфики конкретной «федеративной сделки» (привилегированный статус отдельных частей федерации в определенных функциональных сферах, достигнутый в результате неформального торга с центром) – могут складываться далекие от демократии политические режимы и проводиться недемократические курсы (достаточно вспомнить опыт России 1990-х гг.).

Местная автономия не всегда способствует развитию демократического процесса, особенно когда граждане объединяются вокруг недемократических идей. В федерациях местные сообщества, защищенные конституцией, в состоянии отвергнуть волю общенационального большинства по принципиальным вопросам, а местные политические элиты могут распоряжаться властью в ущерб значительной группе населения, способствуя сохранению неравенства. В случае США белое большинство в южных штатах даже после отмены рабства продолжало контролировать все политические и экономические ресурсы, лишая афроамериканское меньшинство (в некоторых штатах – большинство) возможности оказывать сколько-нибудь существенное влияние на местный политический процесс. Конечно, федеральная политика борьбы с расовой дискриминацией, активизировавшаяся в 1950–1960-х гг. благодаря усилиям «Движения за гражданские права» и президентов Д. Эйзенхауэра и Дж. Кеннеди, принесла ощутимые результаты (равные гражданские и политические права и т. д.). Однако следует напомнить, что движению за гражданские права в США упорно противостояли власти южных штатов. Кантоны Швейцарии также долгое время отвергали идею религиозной терпимости и т. п.

То, что влияние федерализма на процессы демократизации неоднозначно, свидетельствует и опыт 1980–1990-х гг. в Латинской Америке, где, с одной стороны, по словам Э. Гибсона, «федерализм способствовал демократическому транзиту, предоставляя местные площадки, с которых бросался вызов централизованному авторитарному правлению... Но, с другой стороны, в период демократической консолидации в Бразилии те же институциональные структуры, которые ранее поддерживали региональное сопротивление диктатуре в центре, позже обеспечивали противодействие демократически избранным федеральным правительствам»<sup>4</sup>.

Свойственные федеративной системе споры о разграничении функций и полномочий замедляют осуществление многих необходимых политических и социальных программ. «Преданность федерализму нередко истощается, когда он требует от них (субъектов федерации. – Прим. В. А.) дополнительных работ и финансовых затрат», – замечает Ш. Джеффри<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Арановский К. В. Суверенитет в системе федеративных отношений // Право и политика. Международный научный журнал. 2000. № 1. С. 21.

<sup>3</sup> Riker W. N. Federalism: Origin. Operation. Significance. Boston, 1964. P. 13.

<sup>4</sup> Gibson E. Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights // Gibson E. (ed.) Federalism and Democracy in Latin America. Baltimore and London, 2004. P. 14.

<sup>5</sup> Jeffery Ch. The Non-Reform of the German Federal System after Unification // West European Politics. Vol. 18. April 1995. P. 32.



Не случайно в федерациях часто имеет место противоречие между субъектами-донорами и субъектами-реципиентами, иногда доходящее до стадии конфликта. Субъекты-доноры полагают, что они платят непомерно высокую цену, поддерживая субъекты-реципиенты. Последние, напротив, считают, что они не получают достаточной финансовой поддержки для решения своих социально-экономических проблем. И поскольку перераспределение ресурсов от доноров к реципиентам происходит через федеральный центр, постольку почти неизбежно возникают конфликты и по линии Центр – субъект федерации.

Более того, хорошо известно, что некоторые государства, имеющие формально федеративную структуру, на деле таковыми не являются. Это касается всех бывших «социалистических федераций», фактически функционировавших как унитарные централизованные государства, и не только. Бразилия, например, по своей административной структуре похожа на Соединенные Штаты. Однако в зависимости от того, какое правительство находилось у власти, реальный характер государственного устройства менялся от федеративного до фактически унитарного, когда центральное правительство отбирало у штатов большинство властных полномочий. Еще один пример расхождения между формальным и реальным федерализмом дает Мексика. Вплоть до недавнего времени Институционно-революционная партия Мексики (ИРП) осуществляла централизованный контроль над этой формально федеративной системой. Уже поэтому нельзя с полной уверенностью утверждать, что региональные интересы и власти всегда лучше обеспечены и защищены от авторитарного вмешательства Центра в федерациях, чем в унитарных государствах. Отсюда и постоянные оговорки западных сторонников федерализма о том, что он и возможен только в условиях зрелого гражданского общества. «Жизненно важным для идеи федерализма, – утверждает, Даниэль Дж. Элейзер, – является наличие гражданского общества. Подтверждением может служить тот факт, что современный федерализм не проявлялся до тех пор, пока идея гражданского общества не стала основополагающей для политической жизни Запада»<sup>6</sup>, поскольку только сильное гражданское общество и развитая правовая культура, включающая множественные лояльности, терпимость к многообразию, взаимное сдерживание и самоограничение в преследовании тех или иных целей, приверженность переговорам как методу разрешения конфликтов и готовность к переменам, позволяют воплотить принципы федерализма в политическую практику.

Как показывает история XX в., федерализм не всегда способен предотвратить авторитарную эволюцию политического режима, даже при наличии значительной автономии субъектов и многопартийной системы (федерации в Латинской Америке), поскольку «регионы способны не только стимулировать экономический динамизм и демократические перемены, но и служить анклавом авторитаризма в демократизирующейся общенациональной политике»<sup>7</sup>.

В ходе исследования причин появления и эволюции современных федеративных систем американский исследователь У. Райкер пришел к заключению, что федерализм является результатом институциональной сделки элит. Он не несет в себе никаких особых ценностей и лишен всякого этического измерения. Причем условия образования федераций не совпадают с условиями, поддерживающими их существование. Конечно, отмечает Д. Райкер, создатели федеративных конституций могут руководствоваться идеологическим мотивом сохранения свободы, но в большинстве случаев они все же исходят из более прагматичных соображений, стремясь обеспечить управляемость и эффективность режима<sup>8</sup>.

Таким образом, связь демократии и федерализма не столь прямолинейна и однозначна. Злоупотребление федерализмом в виде потенциальной возможности («свободы») территориальной единицы «творить зло и беззаконие» по решению регионального большинства, защищенного конституционными гарантиями прав и полномочий, может вести к ограничению на этой территории гражданских прав и свобод меньшинства.

Известно также, что в федеративном государстве гораздо сложнее создать и консолидировать институты, чем в унитарном. Так, в условиях федеративного государства политические

<sup>6</sup> Элейзер Д. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 110.

<sup>7</sup> Gibson E. Federalism and Democracy: Theoretical Connections and Cautionary Insights. P. 24.

<sup>8</sup> Riker W. N. Federalism: Origin. Operation. Significance. P. 14.



партии призваны стать институтом, связующим не только граждан с органами власти, но и федеральный Центр с регионами. Однако развитие региональных партий, не имеющих связей с федеральными партиями за пределами их регионов, часто ведет к усилению сепаратистских тенденций. «Там, где существует ощутимая и прочная “асимметрия” между центральными властями и местными партийными элитами и организациями, обусловленные ею различия интересов могут иметь центробежный эффект, ведущий к политической мобилизации для проведения децентрализаторских реформ. В конечном счете подобная устойчивая “асимметрия” способна породить давление, направленное на выход из союза», – отмечает Д. Норт<sup>9</sup>.

Тем не менее очевидно, что в условиях угрозы распада государства федерализм является наиболее практичным способом урегулирования конфликтов, предоставляя регионам возможность выбора формы внутреннего управления и оставляя за центром только те функции, которые не под силу местам, т. е. функции общего, координирующего характера. «Сохранение регионального многообразия – традиционная задача федерализма», – отмечает Ш. Джеффри<sup>10</sup>.

Однако в то же время федерализм ставит чрезвычайно сложную проблему сохранения баланса между центром и субъектами федерации, ибо никакого раз и навсегда данного оптимального соотношения полномочий центра и субъектов в федерации не существует. Поэтому, как пишет Д. Дж. Элейзер, федерализм «связан с необходимостью для людей и государственных образований объединяться ради достижения общих целей, в то же время оставаясь независимыми, дабы сохранить свою целостность... Партнерство является ключевым принципом федерализма»<sup>11</sup>. Таким образом, он предлагает постоянный поиск некоего «среднего пути» к сотрудничеству и общему согласию в сфере территориальных интересов.

Считается (и не без оснований), что федерализм обладает бóльшим демократическим потенциалом, чем унитаризм. У этого тезиса есть, на первый взгляд, вполне исчерпывающее доказательство – опыт США, а также ряда успешных европейских федераций с менее длительной, но весьма впечатляющей историей. В результате федерализм (как и демократия) преподносится чуть ли не как панацея от всех недугов и бед, с которыми сталкиваются политические сообщества. Провалы федералистских экспериментов, а также издержки федеративной формы государственного устройства либо игнорируются, либо объясняются «спецификой» отсталых обществ, пытающихся «построить» федерацию. При этом не ставятся под сомнение ни универсальность одной или двух моделей федерализма – дуалистической – американской, или кооперативной – европейской, ни прогрессивность федеративного принципа вообще. Однако, по мнению У. Райкера, «между федерализмом и свободой нет простой причинной связи»<sup>12</sup>.

Разделение власти по вертикали, имеющее место в федерациях, как и всякое размежевание, постоянно порождает коллизии и противоречия. Федеральные отношения динамичны, происходит постоянное неформальное перераспределение полномочий, усиливается роль то федерации, то ее субъектов или отдельных субъектов в федерации, постоянно идет противоборство процессов централизации и децентрализации. Примеров такого рода много и в мировой, и в российской практике. Л. Д. Карафиелло и К. Малфрит справедливо пишут, что «федералистская диалектика сохраняет полярность, конфликтность и напряженность»<sup>13</sup>. Таким образом, можно утверждать, что все федеративные системы являются потенциально конфликтными, находящимися в состоянии непрерывного изменения, постоянно пытаясь «установить баланс между единством и многообразием, централизмом и регионализмом, разделением власти и делением полномочий, а также между симметрией и асимметрией»<sup>14</sup>.

Как свидетельствует практика многих стран современного мира, федеративная форма государственного устройства ни в коей мере не является «панaceей». Более того, она чревата серьезными издержками, оправданными только в том случае, если навязывание единства

<sup>9</sup> North D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, 1990. P. 102.

<sup>10</sup> Jeffery Ch. *The Non-Reform of the German Federal System after Unification*. P. 38.

<sup>11</sup> Elazar D. *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL. 1987. P. 33.

<sup>12</sup> Riker W. N. *Federalism: Origin. Operation. Significance*. P. 15.

<sup>13</sup> Цит. по: Основы теории и практики федерализма. Институт европейской политики Католического университета г. Лейвена. 1999. С. 4.

<sup>14</sup> Heinemann-Gruder A. *Is Russia's Federalism Sustainable // Perspective on European Politics and Society*. 2002. Vol. 3. N 1. P. 69.



в условиях крайнего культурного разнообразия повлечет за собой еще большие издержки для граждан страны. Поэтому отказ от федерации нельзя интерпретировать как однозначно негативное действие. В ситуации, когда подобная система становится преградой для выражения единства нации, замена ее унитарным государством может быть вполне оправданной.

**Аннотация.** Считается (и не без оснований), что федерализм обладает бóльшим демократическим потенциалом, чем унитаризм. В результате очень часто федерализм определяется как «панацея» от всех недугов и бед, с которыми сталкиваются политические сообщества. Однако связь демократии и федерализма не столь прямолинейна и однозначна. В статье рассматриваются факторы как благоприятствующие, так и препятствующие развитию демократии в условиях федерализма.

**Ключевые слова.** Федерализм, демократия, суверенитет, децентрализация, автономия, автократия.

**Annotation.** It is considered and not entirely without reason, that federalism has bigger democratic potential than unitarianism. As a result federalism is often thought a “cure all” against all deceases and troubles, that political communities encounter. But the connection between democracy and federalism is not that much straightforward and clear. In the article are considered factors both bolstering and hindering the development of the democracy in the circumstances of federalism.

**Keywords.** Federalism, democracy, sovereignty, autonomy, autocracy, decentralization.

О. И. Баженова  
O. I. Bazhenova

## ИНСТРУМЕНТАЛЬНЫЙ ПОДХОД В ПУБЛИЧНОМ ПРАВЕ СКВОЗЬ ПРИЗМУ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

### INSTRUMENTAL APPROACH TO PUBLIC LAW THROUGH THE LOCAL GOVERNMENT REFORM

1. Ценность права, вне зависимости от господствующего типа правопонимания, обусловлена его инструментальностью, способностью («искусством») обеспечить достижение социальных целей при помощи разрабатываемой системы правовых средств.

Сложность оценки эффективности правовых средств в публичном праве, обусловленная ее умозрительностью, зависимостью от мировоззренческой позиции оценивающего, отложенностью наступления общественных последствий (социального эффекта), различным, зачастую противоположным, характером таких последствий для разных социальных групп, придает особое значение проблеме целеполагания процесса правового регулирования. «Естественному» желанию государства манипулировать правовым инструментарием, осуществлять при необходимости его правовую коррекцию на основе скорой, а значит, во многом спекулятивной, оценки результатов эффективности могут противостоять только тщательный выбор и правильная постановка целей на основании выявленных и подлежащих отражению в них ценностей, их детерминации.



2. Муниципальная реформа, начавшаяся в начале 2000-х годов и окончательно приобретшая свои очертания с внесением в мае 2014 г. изменений<sup>1</sup> в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>2</sup> (далее – Закон № 131-ФЗ), – не редкий, но весьма яркий пример использования современным государством права (в его инструментальном значении) для достижения «собственных» целей, заданных во многом логикой самосохранения власти. В отсутствие четких представлений о ценностно-смысловом содержании местного самоуправления, исходя из высказываемых (подразумеваемых) сомнений в необходимости его сохранения в государстве, устроенном в своей основе на началах самоорганизации и самоуправления, введение двухуровневой организации местного самоуправления на всей территории России<sup>3</sup> завершило проект по сверхцентрализации и бюрократизации системы публичной власти в целом.

Возведение двухуровневого «здания» сопровождалось постановкой целей и разработкой правовых средств, не только не связанных с использованием потенциала местного самоуправления, но и грозящих его существованию в качестве особого политико-правового явления.

**2.1.** Прежде всего это относится к двухуровневой организации муниципальной власти в сельских и городских поселениях («поселение – муниципальный район»), предназначавшейся для преодоления социально-экономической отсталости сельских территорий, решения проблем жизнеобеспечения сельских жителей в отсутствие необходимой для этого социально-экономической инфраструктуры и финансовой базы в каждом поселении, при слабом кадровом резерве и т. д. Муниципальный район «преподносился» как наиболее эффективный с управленческой точки зрения уровень местной власти, способный создать условия для развития села, в том числе путем налаживания межпоселенческих связей, взаимодействия с государственной властью, а сельское поселение – как наиболее приближенный к населению уровень власти, позволяющий максимально полно задействовать демократический механизм в целях организации жизни граждан, обеспечения их необходимыми товарами (услугами).

Однако действительная возможность решения объективной и сложнейшей проблемы развития сельских территорий посредством разделения *онтологически единой* (неделимой) *функции самоуправления* на две составляющие с реализацией каждой из них через соответствующий муниципальный уровень оказалась весьма сомнительной. Ее результатом (предсказуемым!) стало тяжелое положение сельских поселений как самоуправляющихся единиц. Причем с каждым последующим шагом законодателя, необходимо совершаемым в силу «генетических изъянов» самой концепции двухуровневости, тяжесть такого положения усугубляется.

Так, наличие дублирующих полномочий поселения и муниципального района при более благоприятном финансовом положении последнего (объем налоговых поступлений, право на получение субсидий из регионального бюджета) и предоставленных ему возможностях по обеспечению сбалансированности бюджетов поселений, а также быстро и широко распространившаяся практика добровольно-принудительной передачи сельскими поселениями району полномочий на договорной основе, сохраняющая на районном уровне часть предназначенных для села межбюджетных трансфертов, изначально свела к минимуму состоятельность сельских поселений. Прокатившаяся же в 2010–2012 гг. волна террито-

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» // СЗ РФ. 2014. № 22. Ст. 2770.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>3</sup> В принятой редакции (Закон № 136-ФЗ) концепция двухуровневости местного самоуправления несколько смягчена по сравнению с ее первоначальным вариантом: вместо единого способа на усмотрение субъектов Российской Федерации предложено несколько способов формирования органов местного самоуправления в городском округе с внутрирайонным делением, а также формирования представительного органа муниципального района. Однако смягчение концепции, ставшее, на наш взгляд, результатом общественной неудовлетворенности ее содержанием, принципиально не меняет замысла государства, а лишь откладывает его реализацию на срок и заставляет прибегнуть к различным способам такой реализации. Впрочем, сохраняется надежда, что результаты общественного мнения смогут оказать необходимое влияние и в этом случае.



риальных преобразований, вызванная, по мнению представителей государства, несостоятельностью созданных на первоначальном этапе реформы сельских единиц, привела к их очередному массовому сокращению. Этому в немалой степени способствовало упрощение законодателем порядка объединения поселений<sup>4</sup>. Наконец, состоявшееся в мае 2014 г. обособление вопросов местного значения сельских поселений, направленное, по утверждению разработчиков законопроекта<sup>5</sup>, на отражение ранее не учтенных различий в характере сельских и городских проблем жизнеобеспечения, фактически влечет существенное сокращение компетенции оставшихся сельских единиц... в пользу муниципального района.

Негативно сказалась на положении сельских поселений и проблема взаимоотношений муниципальных районов и их административных центров – городских поселений. Утрата городской властью – источником пополнения районного бюджета за счет перераспределения в его пользу части городских доходов, инфраструктурной площадкой для обеспечения граждан всего района жизненно необходимыми услугами – возможности самостоятельного, без «благословения» власти районной, текущего и стратегического развития неизбежно привела к конфликту между ними. Предложенный законом вариант разрешения конфликта не только укрепил положение муниципального района<sup>6</sup>, но и повлек во многих случаях фактическое слияние задач и функций городского и районного уровней управления, а значит, и неизбежное игнорирование («уход» на второй план) интересов сельской территории.

Другими словами, в результате введения и последовательного развития двууровневой модели организации местного самоуправления в поселениях государству удалось создать и значительно укрепить муниципальный район как важнейшее звено в единой управленческо-властной вертикали, сконцентрировав в его руках значительный объем полномочий и, следовательно, имущественно-финансовых ресурсов на их осуществление. Сельские же поселения, де-факто оказавшиеся в зависимом от района положении, постепенно утрачивают значение самоуправляющихся единиц. Имманентно присущий им демократический механизм принятия и реализации решений остается не востребуемым.

**2.2.** Не менее спорной является и двухуровневая организация местного самоуправления в городских округах («внутригородской район – городской округ с внутрирайонным делением»), введенная в мае 2014 г. как результат проявления «особой заботы» государства о состоянии муниципальной демократии в крупных городах, о необходимости восстановления утраченной связи между населением и малоэффективной городской властью. При сохранении за городским округом функции управления городской территорией на основе принципа единства городского хозяйства через внутригородской район предполагается приблизить городскую власть к населению, предоставив гражданам возможность «дотянуться до нее рукой»<sup>7</sup>.

Однако *объективно существующая* проблема осуществления местного самоуправления в крупных городах не может быть решена посредством искусственного дробления территории, связанной тесными социально-экономическими, культурно-историческими узлами, с приданием каждой ее части (районам в городе) статуса самоуправляющейся еди-

<sup>4</sup> Если ранее, до внесения изменений в ч. 3 ст. 13 Закона № 131-ФЗ, объединение поселений осуществлялось с согласия населения, выраженного непосредственно (путем голосования), то после внесения изменений – с согласия, выраженного представительным органом каждого из объединяемых поселений (Федеральный закон от 27 декабря 2009 г. № 365-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления» (СЗ РФ. 2009. № 52 (ч. 1). Ст. 6441)).

<sup>5</sup> Пояснительная записка «К проекту Федерального закона “О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>6</sup> В поселении – административном центре муниципального района местная администрация может не создаваться. Ее полномочия в таком случае возлагаются на местную администрацию района (Федеральный закон от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (СЗ РФ. 2010. № 49. Ст. 6411)).

<sup>7</sup> Послание Президента Российской Федерации Владимира Путина Федеральному Собранию от 12 декабря 2013 г. // Российская газета. 2013. Дек.



ницы. Такие единицы неминуемо приобретут марионеточный характер, что становится очевидным уже сегодня при анализе компетенции нового вида (типа) муниципального образования – внутригородского района.

Компетенция внутригородского района, охватившая финансово-имущественную сферу и важнейшие сферы жизнедеятельности граждан (общественное питание, торговля, бытовое обслуживание, благоустройство, развитие рынков сельскохозяйственной продукции, охрана общественного порядка и т. д.), призванная подчеркнуть искренность демократических намерений законодателя, неизбежно потребует значительной корректировки вследствие «вдруг» возникших проблем сохранения единства городского хозяйства. Лишение (существенное сокращение) полномочий финансово-имущественного характера, содержательное усечение полномочий по решению вопросов жизнеобеспечения, их сведение к «участию в выработке», «согласованию», «внесению предложений» и т. п. нивелирует роль внутригородского района, и прежде всего – формируемого на прямых выборах его представительного органа, в жизни города. Отсюда и надежды на демократизацию жизни городского сообщества через введение нового вида муниципального образования не имеют под собой весомых оснований.

В то же время формально-юридическое придание власти внутригородского района значения, максимально приближенной к гражданам, позволило провести существенные преобразования на уровне городского округа: через формирование представительного органа путем делегирования депутатов и глав внутригородских районов, входящих в его введение фигуры сити-менеджера, общегородская муниципальная власть «освободилась от излишнего демократического бремени».

Другими словами, посредством введения двухуровневости городского округа государство придало преимущественно бюрократический характер общегородской власти, встроив ее в единую систему публичного управления, выполняющую поставленные государством задачи на заданных им началах. Созданный же реформой внутригородской район – изначально нежизнеспособный вид (тип) муниципального образования; демократический механизм принятия и реализации решений таким районом вряд ли будет широко востребован.

Таким образом, выстроенная в результате муниципальной реформы двухуровневая организация местного самоуправления включает в себя, с одной стороны, наиболее приближенные к населению единицы «первичного уровня» (сельские и городские поселения, внутригородские районы) с невостребованным демократическим потенциалом, а с другой – преимущественно бюрократические единицы «второго уровня» (муниципальный район, городской округ) с существенно сокращенными демократическими возможностями. Такая организация, изначально связанная не целями развития местного самоуправления, воплощения в жизнь его идеала, а целями централизации системы публичной власти и управления, в конечном счете придает сугубо инструментальное (техническое), без собственного ценностного наполнения, значение и демократии, используя ее в качестве средства решения задач, объявляемых государственными.

Однако созданная в современной России система публичной власти и управления способна функционировать исключительно в условиях бюджетоориентированной экономики, выстроившей субъектов публичной власти «по рангу» за получением «очередной порции» бюджетных средств из вышестоящего бюджета, втянувшей субъектов предпринимательства в «конкурентную» борьбу за участие в реализации финансируемых (софинансируемых) из бюджетов различных уровней проектов. Причем эффективность этой системы вызывает большие сомнения. С одной стороны, она не влечет пропорционального затраченным ресурсам повышения качества жизни населения, с другой – существенно ухудшает качество публичного управления в результате подмены профессиональных требований к должностным лицам требованиями лояльности, отношениями свояченичества, в результате существенного повышения уровня коррупции во властной среде, увеличения объема финансовых злоупотреблений с бюджетными средствами и т. п. Ее негативное влияние ощущается и на качестве предпринимательской среды, вызывая серьезные сомнения в действительной самодостаточности современного предпринимательского сообщества, его способности к саморазвитию без государственной опеки и поддержки.





3. Наблюдаемое сегодня погружение местного самоуправления в состояние кризиса – один из серьезных «индикаторов» неудовлетворительного состояния созданной в России системы публичной власти и управления, ее неспособности соответствовать современным потребностям общественного развития. Как показывает исторический анализ, преодоление такого состояния неизбежно и прежде всего связано с использованием потенциала местного самоуправления. Однако без осознания ценности местного самоуправления государство не способно осознать, какой по силе политико-правовой ресурс в нем сосредоточен, какими действительными возможностями оно обладает.

Ценностно-смысловое ядро местного самоуправления на протяжении довольно длительного времени остается устойчивым. Оно неизменно связано с идеей общинности, проявлением коллективного начала личности на уровне первичной территориально организованной социальной группы (коллектива). В то же время значение и функции территориальной общины историчны: они постоянно эволюционировали сообразно эволюции государственной идеи, представлений о взаимоотношениях личности, общества и государства.

В XIX в. в Российской империи идея территориального сообщества позволяла преодолеть сословность, сформировать единый всесословный организм. Механизм представительной демократии был призван тому способствовать, а на первом этапе Земской реформы (1864–1890) действительно способствовал. Особый круг дел, возложенных на местное самоуправление, придавал крепость территориальному сообществу своей практической пользой. Возможность же решения проблем жизнеобеспечения граждан с использованием муниципальных форм хозяйствования еще не вступала в явное противоречие с формировавшейся капиталистической экономикой: и частному, и муниципальному (воспринимавшемуся в том числе в качестве альтернативы государственному) находилось место.

Значение территориального сообщества сегодня – в сохранении и укреплении коллективного начала личности, упрочении (а в каком-то смысле возвращении) ее связи с местом проживания, но не в силу вынужденности (безысходности), а в результате рационального выбора, основанного на стремлении к самореализации, воплощению жизненных планов в конкретной местности. При этом демократический механизм (в сочетании начал представительной и непосредственной демократии), сам по себе не способный сформировать территориальное сообщество, способен придать ему прочность, формируя у гражданина ощущение сопричастности, укрепляя чувство ответственности и, в конечном счете, позволяя ощущать себя хозяином на территории, с которой связаны его планы и надежды на будущее. Особый перечень вопросов, затрагивающих общие проблемы жизнеобеспечения граждан, утрачивает во многом значение непосредственного фактора сплочения сообщества. Современная социально-ориентированная рыночная экономика отдает приоритет в производстве товаров (работ, услуг) субъектам предпринимательства, сохраняя за местной властью преимущественно функции координационно-организационного характера и на субсидиарных (дополнительных) началах функции непосредственного производства отдельных социально значимых товаров (работ, услуг).

Идея общинности, напрямую связанная с полнотой реализации личностных устремлений (самореализации) в социуме, сформированное на ее основе местное самоуправление – необходимое условие для проведения политических и экономических преобразований, реформирования системы публичного управления, с каждым днем демонстрирующей все большую неэффективность. В основе такого реформирования – принцип партнерства (диалога), взаимное признание и уважение вступающих в диалог субъектов («партнеров»), желание и способность выслушать друг друга и на обоюдной основе совместными усилиями добиваться достижения взаимообусловленных (взаимовыгодных, но не только и не столько в узком понимании извлечения выгоды) целей. Умение построить такой диалог – прежде всего условие самосохранения и дальнейшего развития его основного участника, государства.

**Аннотация.** В статье проведен анализ двухуровневой модели организации местного самоуправления с точки зрения декларируемых и действительно преследуемых государством целей, используемых им правовых средств. Априорная неэффективность такой модели и выстроенной с ее использованием системы публичного управления заставляют



задуматься о современном потенциале местного самоуправления с учетом его ценностно-смыслового содержания (ядра).

**Ключевые слова.** Правовое средство, цель, сельское поселение, городское поселение, городской округ, местное сообщество.

**Annotation.** The article analyzes multilevel model of local self-government in terms of the declared and truly persecuted government objectives, they used legal means. Inefficiency of such a priori model and the architecture with its use of the system of public administration make you think about the current capacity of local government based on its value-semantic content.

**Keywords.** Legal means, the goal, rural settlement, urban settlement, city district, community.

*А. В. Безруков*

*A. V. Bezrukov*

## ОПТИМИЗАЦИЯ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ И СУБЪЕКТНОГО СОСТАВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В КОНТЕКСТЕ ПЕРСПЕКТИВ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

### OPTIMIZATION OF THE FORMATION OF PUBLIC AUTHORITIES AND OF THE SUBJECT COMPOSITION OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONTEXT OF THE PROSPECTS RUSSIAN FEDERALISM

Структуризация современных федеративных отношений продолжает осуществляться в различных сферах и с различной периодичностью, включая вопросы укрепления властной вертикали, порядок формирования органов публичной власти, изменение субъектного состава Российской Федерации.

Рассматривая отдельные направления федеративных преобразований, заметим, что законодатель придает особое значение поиску оптимальной модели формирования органов публичной власти, что выражается в систематическом изменении порядка формирования палат российского парламента и замещения должности глав регионов.

Продолжается модернизация формирования Совета Федерации. После перехода от должностного к представительному способу формирования верхней палаты законодателем был уточнен порядок формирования Совета Федерации, который с 1 января 2011 г. состоял только из числа депутатов региональных и местных представительных органов.

Затем парламентом был принят ФЗ от 3 декабря 2012 г. «О порядке формирования Совета Федерации»<sup>1</sup>, который скорректировал процедуру его формирования. Кандидаты от парламента субъекта РФ выдвигаются только из числа депутатов соответствующего регио-



нального законодательного органа, причем выдвинуть кандидата может спикер, фракция или объединение депутатов числом не меньше одной пятой от общего количества депутатов. Кандидаты от главы субъекта РФ должны будут пройти процедуру выборов вместе с ним списком в составе трех претендентов на пост члена Совета Федерации.

Между тем парламентом принят Закон РФ о поправках к Конституции РФ «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», который предусматривает уточнение принципа формирования Совета Федерации: его состав расширяется представителями Российской Федерации в составе 10 % от числа членов палаты, назначаемых и освобождаемых от должности Президентом России<sup>2</sup>.

Вряд ли можно однозначно положительно оценить такой подход, поскольку он в определенной мере искажает изначальный замысел формирования верхней палаты российского парламента как палаты регионов. Однако оптимальным представляется компромиссный вариант перехода к прямым выборам членов Совета Федерации наряду с введением представителей Российской Федерации в составе 10 % от числа членов палаты. Такой шаг во многом позволит сбалансировать пропорции народных представителей в парламенте от субъектов РФ в сочетании с представлением федеральных интересов, а также в определенной мере оправдает необходимость внесения поправок к Конституции РФ.

Неоднократно изменялся порядок выборов депутатов Государственной Думы. Федеральным законом от 22 февраля 2014 г.<sup>3</sup> предусмотрено проведение выборов депутатов Госдумы на основе смешанной мажоритарно-пропорциональной избирательной системы.

Такой подход вовсе не является архаизмом или шагом назад. Возврат к смешанной избирательной системе выборов депутатов Думы неоднократно предлагался многими учеными-конституционалистами и политологами, поскольку такая избирательная система представляется наиболее оптимальной, балансирует достоинства и недостатки мажоритарной и пропорциональной избирательных систем, создает более демократичную платформу для выборов депутатов Думы, учитывает как политические (партийные), так и индивидуальные предпочтения избирателей.

Неоднократно происходило изменение порядка замещения должности глав субъектов РФ – от назначения к прямым выборам, затем наделения полномочиями главу региона законодательным органом субъекта РФ с последующим возвращением к прямым выборам губернатора населением субъекта РФ, но в усложненном порядке. Кандидаты на указанную должность выдвигаются политическими партиями, выдвижение кандидата в порядке самовыдвижения может предусматриваться законом субъекта РФ. В субъектах Российской Федерации кандидаты должны получить определенную поддержку депутатов и глав муниципалитетов.

Такая нагроможденная процедура, безусловно, усложняет процедуру выборов глав субъектов РФ. В связи с этим возникают сомнения и в необходимости сконструированного законодателем и труднореализуемого на практике так называемого «муниципального фильтра», несмотря на то, что Конституционный Суд признал его не противоречащим Конституции РФ<sup>4</sup>. Поэтому оптимальным видится заменить муниципальный фильтр сбором подписей избирателей, что уже предлагается в литературе<sup>5</sup>. Такой шаг поспособствует реализации принципа равного избирательного права и «разгрузит» излишне усложненную процедуру выборов руководителя субъекта РФ.

Альтернативно возможно избрание главы региона депутатами парламента субъекта РФ, что установили в своих учредительных актах республики Дагестан и Ингушетия, Северная Осетия, Карачаево-Черкесия, а позднее новые субъекты РФ – Крым и Севастополь.

<sup>2</sup> Закон Российской Федерации от 28 мая 2014 г. о поправке к Конституции Российской Федерации «О Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» // Там же. 2014. 30 мая.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 22 февраля 2014 г. «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Там же. 26 февр.

<sup>4</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32 по делу о проверке отдельных положений ФЗ от 6 октября 1999 г. об общих принципах // «КонсультантПлюс».

<sup>5</sup> Черепанов В. Об изменениях в порядке замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации // Федерализм. 2014. № 1. С. 128.



Рассматривая перспективность парламентских выборов глав регионов, следует разделить опасения ученых, поскольку при таком подходе действительно происходит ограничение избирательных прав граждан в некоторых субъектах РФ, причем не федеральным законом, как допускается ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, а законом субъекта РФ, что однозначно недопустимо, на что обращал внимание Конституционный Суд РФ еще много лет назад<sup>6</sup>.

Возникает вопрос: насколько обоснован отход от унифицированного порядка выборов глав субъектов РФ населением региона? Ведь он в полной мере соответствует принципам как равноправия субъектов РФ (ст. 5 Конституции РФ), так и равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (ч. 2 ст. 19 Конституции РФ) и последовательно реализует принцип равного избирательного права, которое не может ограничиваться законодателем субъекта РФ. Поэтому следует либо усложнить такую альтернативную процедуру избрания главы региона парламентом субъекта РФ с обязательным прямым волеизъявлением населения соответствующего региона, либо вообще от нее отказаться, установив единый порядок избрания главы региона путем прямых выборов.

Современные федеративные преобразования в России на протяжении многих лет активно реализуются не только в сфере укрепления властной вертикали, оптимизации порядка формирования органов власти, но и перетекают в «оставленную» более чем 5 лет назад сферу – изменения субъектного состава Российской Федерации. В середине 2000-х гг. прошел «бум» на укрупнение (объединение) субъектов РФ, в результате которого были образованы пять новых субъектов (Пермский, Красноярский, Забайкальский, Камчатский края, Иркутская область) и их общее число сократилось с 89 до 83 за счет вхождения автономных округов в состав объединяемых субъектов РФ. В 2014 г. состав субъектов Российской Федерации увеличен до 85 субъектов, но теперь за счет принятия нового субъекта РФ – Республики Крым и образования в составе Российской Федерации двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополь.

Реализуя закрепленное в Уставе ООН неотъемлемое право народов на самоопределение, население Автономной Республики Крым и города Севастополь 16 марта 2014 г. на референдуме провозгласило свою независимость и проголосовало за принятие в состав Российской Федерации. Поэтому неспроста в науке международного права доказывается неразрывная связь в исследовании принципов территориальной целостности и самоопределения народов<sup>7</sup>.

17 марта 2014 г. на основании Декларации о независимости и результатов референдума провозглашена Республика Крым как независимое и суверенное государство, в состав которой вошел Севастополь в качестве города с особым статусом. Республика Крым обратилась к Российской Федерации с предложением о ее принятии в состав Российской Федерации в качестве нового субъекта Российской Федерации со статусом республики. В тот же день Президент России подписал указ о признании Республики Крым в качестве независимого и суверенного государства<sup>8</sup>.

Далее события развивались стремительно. 18 марта 2014 г. подписан Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов. 19 марта 2014 г. Конституционный Суд России подтвердил конституционность данного международного договора<sup>9</sup>. 20 марта 2014 г. Государственная Дума приняла, 21 марта 2014 г. Совет

<sup>6</sup> Там же. С. 122–123; Постановление Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 г. (п. 3 мотивировочной части) («КонсультантПлюс»).

<sup>7</sup> См., напр.: *Витрянск С. В.* Территориальная целостность государств в международном правовом и геополитическом измерениях. Дис. ... к. ю. н. М., 2003. С. 12, 27–51.

<sup>8</sup> Указ Президента РФ от 17 марта 2014 г. «О признании Республики Крым» // Российская газета. 2014. 19 марта.

<sup>9</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой



Федерации одобрил, Президент РФ рассмотрел и подписал ФЗ о ратификации указанного международного договора, а также ФКЗ «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя»<sup>10</sup>.

Такая организованность и слаженность работы федеральных органов государственной власти должна явиться образцом эффективного функционирования государственного аппарата в современном демократическом правовом государстве при условии качественной ее реализации в рамках конституционного законодательства. Но все ли конституционные и законодательные процедуры были соблюдены, и насколько вписывается столь оперативно реализованная процедура в рамки действующего конституционного законодательства России? И не было ли допущено нарушения или ограничения конституционных прав и свобод граждан при таком масштабном и стремительном преобразовании федеративного устройства России? Действительно, процедура принятия и образования новых субъектов РФ – Крыма и Севастополя вызывает много вопросов с точки зрения юридической безупречности.

Конституция России не устанавливает возможных форм принятия и образования в составе России нового субъекта РФ. В соответствии с ч. 2 ст. 65 и ч. 1 ст. 137 Конституции РФ изменение субъектного состава России происходит на основе ФКЗ от 17 декабря 2001 г. «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» путем принятия и образования нового субъекта РФ, причем законодатель эти процедуры четко разводит, регулируя в отдельных главах федерального конституционного закона.

Если под образованием нового субъекта РФ законодатель определяет объединение граничащих между собой субъектов РФ, то под принятием в Россию нового субъекта РФ понимается изменение состава субъектов Российской Федерации в результате присоединения к ней иностранного государства или его части. В случае принятия в состав России иностранного государства ему предоставляется по общему правилу статус республики, хотя международным договором может быть предусмотрено предоставление ему статуса края или области. При принятии в состав России части иностранного государства этой территории в соответствии с международным договором предоставляется статус республики, края, области, автономной области или автономного округа. При этом возможности предоставления входящему иностранному государству или его части статуса города федерального значения конституционным законом не предусмотрено.

Таким образом, при процедуре принятия в состав России Республики Крым очевидны как минимум два противоречия ФКЗ от 17 декабря 2001 г. Во-первых, совмещена процедура принятия нового субъекта Республики Крым и образования в составе России двух новых субъектов РФ – Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Во-вторых, Севастополь получил статус города федерального значения, что законодательно не предусмотрено<sup>11</sup>. Тем самым конституционная практика пошла вразрез с предусмотренной законодательством общей процедурой принятия нового субъекта в состав РФ, совместив процедуры принятия и образования нового субъекта РФ и расширив возможности обретения нового статуса – города федерального значения – частью иностранного государства, входящего (входящей) в состав РФ.

Помимо этого, законодатель в ст. 1 ФКЗ от 17 декабря 2011 г. устанавливает возможность присоединения к России *иностранного государства или его части*, в рассматриваемом случае

---

Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов // Там же. 20 марта.

<sup>10</sup> Там же. 24 марта.

<sup>11</sup> ФКЗ от 21 марта 2014 г. «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов Республики Крым и города федерального значения Севастополя» // Там же. 24 марта.

<sup>11</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 19 марта 2014 г. по делу о проверке конституционности не вступившего в силу международного договора между Российской Федерацией и Республикой Крым о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов.



произошло принятие Республики Крым, в результате которого образованы два новых субъекта РФ, причем составная часть входящего государства получила статус самостоятельного субъекта РФ одновременно с включающим его иностранным государством при вхождении в состав России. Представляется, что принятие в состав Российской Федерации Крыма и Севастополя необходимо было проводить путем двух самостоятельных, но следующих друг за другом процедур – первоначально принять в состав России город Севастополь как часть иностранного государства, заключив международный договор между руководством Российской Федерации и государством Республики Крым, а затем принять в состав России Республику Крым, что обеспечило бы соблюдение установленной законодателем процедуры и исключило бы смешение процедур принятия и образования в составе России нового субъекта РФ.

Насколько такой подход вписывается в конституционное поле России? Конституционный Суд РФ, не выявив противоречий указанного Договора Конституции РФ, тем не менее обратил внимание на то, что рассматриваемый Договор предусматривает в ст. 2 и ряде других статей совмещение процедур принятия Республики Крым в Российскую Федерацию и образования – как следствие этого принятия – в составе Российской Федерации новых субъектов Российской Федерации – Республики Крым и города федерального значения Севастополя<sup>11</sup>.

Мог ли Суд признавать конституционность не вступившего в силу международного договора при выявлении противоречия с действующим конституционным законодательством? Представляется, что у Суда не имелось достаточных оснований для этого. Однако Конституционный Суд не мог не обратить внимания законодателя на имеющееся расхождение, что он в принципе выполнил, предписав необходимость установления особенностей этой совмещенной процедуры в ФКЗ о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым. Вместе с тем представляется, что Суду следовало продвинуться дальше, предписав законодателю привести нормы базового ФКЗ о порядке принятия и образования нового субъекта в соответствии со складывающейся практикой, исключив тем самым противоречие законодательных норм и положений международного договора в правовой системе России.

На данный момент вопрос приоритета действия правовых норм в силу ч. 4 ст. 15 Конституции РФ однозначно решается в пользу международного договора. Поэтому Договор между Российской Федерацией и Республикой Крым представляет собой практический пример приоритета действия положений международного договора над законом. Следовательно, федеральному законодателю надлежит привести нормы закона в соответствие с действующим международным договором.

Причем к юридической составляющей международного договора также возникает ряд вопросов. В соответствии с ч. 1 ст. 1 Договора Республика Крым считается принятой в Российскую Федерацию с даты подписания настоящего Договора. Однако дата подписания Договора вряд ли может совпадать с датой принятия нового субъекта, поскольку, во-первых, Договор подлежит ратификации парламентом, и, во-вторых, им же принимается соответствующий ФКЗ о принятии нового субъекта в состав РФ, посредством которого вносятся изменения в ст. 65 Конституции РФ и без которого невозможна реализация процедуры принятия нового субъекта в состав РФ. Поэтому еще более парадоксально выглядит норма ч. 2 ст. 1 Договора, где закреплено положение о том, что принятие Республики Крым в Российскую Федерацию осуществляется в соответствии с Конституцией Российской Федерации... и федеральным конституционным законом о принятии в Российскую Федерацию Республики Крым, который фактически был принят через три дня.

Между тем принятие ФКЗ есть правомочие парламента, которое не обязательно должно быть реализовано, и гипотетически российский парламент по разным причинам такой закон мог и не принять, а новый субъект уже находится в составе РФ, следовательно, такое принятие нового региона в состав РФ стало бы юридически фиктивным. Поэтому и в Договоре указание на ФКЗ о принятии Крыма необходимо было указать как на правовой акт, который подлежит рассмотрению Федеральным Собранием России и в случае его принятия составит одну из необходимых правовых основ рассматриваемой процедуры.

Не менее интересно прописано в Договоре его вступление в силу, согласно ст. 10 Договор временно применяется с даты его подписания и вступает в силу с даты ратификации. Что означает временное применение Договора? Зачем тогда нужна ратификация договора?



Другой вопрос – почему Договор носит трехсторонний характер? Насколько обоснованно рассматривать руководство Севастополя равноправной стороной в Договоре? В соответствии с ч. 2 ст. 4 ФКЗ от 17 декабря 2001 г. о порядке принятия и образования в составе РФ нового субъекта принятие в Российскую Федерацию в качестве нового субъекта иностранного государства или его части осуществляется по взаимному согласию Российской Федерации и данного иностранного государства в соответствии с международным договором, заключенным Российской Федерацией с данным иностранным государством.

Одним словом, такие юридические издержки хоть и носят формальный характер, тем не менее их нельзя допускать в дальнейшей практике возможного изменения субъектного состава Российской Федерации.

В целом позитивно оценивая модернизацию федеративного устройства как перспективную тенденцию в направлении расширения числа субъектов РФ, тем не менее следует констатировать, что первый опыт оказался безупречным. Корректировка конституционного законодательства и совершенствование формирующейся практики позволят в дальнейшем проводить такие процедуры на более качественном уровне в рамках согласованных положений действующего конституционного законодательства России с нормами международного права.

Таким образом, среди обозримых перспектив российского федерализма представляется необходимым, во-первых, оптимизировать порядок формирования Совета Федерации и скорректировать процедуру замещения главы субъекта РФ: во-вторых, изменение субъектного состава России необходимо проводить вдумчиво и последовательно, не допуская смещения и разграничивая процедуры принятия и образования нового субъекта, выдерживая логику правового регулирования и обеспечивая при этом как корреляцию конституционного законодательства, так и реализацию конституционных принципов и ценностей.

**Аннотация.** Рассматриваются важнейшие направления современных федеративных преобразований, связанных с оптимизацией формирования органов государственной власти и осуществления процедур принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта. Предлагаются пути совершенствования законодательного регулирования формирования палат российского парламента, процедуры замещения должности главы субъекта РФ и оптимизации практики реализации процедур принятия и образования в составе Российской Федерации нового субъекта РФ. Автор формулируются законодательные предложения, направленные как на обеспечение корреляции конституционного законодательства, так и на оптимизацию процедур принятия и образования нового субъекта в составе Российской Федерации.

**Ключевые слова.** Федеративные преобразования, органы государственной власти, изменение субъектного состава России, принятие и образование нового субъекта в составе Российской Федерации.

**Annotation.** Discusses the most important trends of the modern Federal transformations connected with optimization of forming the bodies of state power and implementing procedures for making and education in the Russian Federation of a new entity. The ways of improvement of legislative regulation of the formation of the chambers of the Russian Parliament, the procedure for filling the post of head of the RF and to improve the practice of implementation of procedures for the acceptance of and education in the Russian Federation the new subject of the Russian Federation. The author formulates the legislative proposals aimed at ensuring the correlation of the constitutional law and on the optimization of the procedure of acceptance and education of a new entity within the Russian Federation.

**Keywords.** Federal transformation, the public authorities, changing the subject composition of Russia, adoption and the formation of a new entity within the Russian Federation.



## СОХРАНЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТРАДИЦИЙ РОССИЙСКОЙ ИМПЕРИИ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УСТРОЙСТВЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### PRESERVATION AND DEVELOPMENT OF TRADITIONS OF THE RUSSIAN EMPIRE IN THE STATE SYSTEM OF MODERN RUSSIA

При анализе источников государственного права создается впечатление, что государственное устройство России на протяжении последних 150 лет резко изменялось. До 1917 г. Россия была империей, разделенной на губернии. При Екатерине II они назывались наместничествами. Конституции РСФСР и СССР утверждали, что страна приобрела форму федерации. В составе РСФСР были не только области и края, но и автономные республики, области и округа (ст. 71 Конституции РСФСР 1978 г.). Однако некоторые исследователи утверждают, что ситуация в советский период не менялась. Россия оставалась империей, управлявшейся из Москвы через аппарат КПСС. Советы только создавали вид федерации. Сегодня Конституция РФ также утверждает, что Россия является федерацией (ст. 1). Для того чтобы проверить, так ли это на самом деле, необходимо провести анализ реально существующих правовых отношений. Нужно посмотреть, сильно ли они отличаются от тех, что были в царской России.

Российская империя к 1917 г. делилась на губернии. Деление осуществлялось по воле Императора, с учетом населения региона. В Учреждениях для управления губерний Всероссийской империи от 7 (18) ноября 1775 г. Екатерина II предписала разделить страну на губернии, с тем чтобы в каждой из них было приблизительно от 300 до 400 тысяч душ (ст. 1)<sup>1</sup>. Целью разделения было обеспечение эффективного управления территорией страны. Современное деление страны на субъекты Федерации досталось России с советских времен. Можно сказать, что оно основано на сложившихся традициях. Президент РФ в 2004–2007 гг. решил нарушить традиции и начал кампанию по объединению регионов. Целью объединения, как и раньше, было упрощение управления Россией из Москвы. Население убедили, что решение Верховной власти не принесет им вреда, и оно согласилось на соединение своих регионов. Следует подчеркнуть, что слияние регионов происходило, как и в царской России, по инициативе Верховной власти, а не по инициативе населения.

Управление губернией Российской империи вручалось Императором назначаемому им губернатору. Иногда его называли государевым наместником<sup>2</sup>, начальником губернии<sup>3</sup>, хозяином губернии<sup>4</sup>. В соответствии с Положением о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г.<sup>5</sup> в губерниях формируются органы губернского земского самоуправления. Население выбирает губернское земское собрание, которое является распорядительным органом. Земское собрание формирует свою исполнительную власть в лице губернской управы. Таким образом, как в парламентской республике, представительный орган в лице земского собрания формировал ответственный перед ним исполнительный орган (правительство). Как известно, Конституционный Суд РФ в своем Постановлении

© С. А. Денисов, 2014

<sup>1</sup> Учреждения для управления губерний Всероссийския Империи. Печатано при Сенате. М., 1775.

<sup>2</sup> Статья 2 Учреждения для управления губерний Всероссийския Империи от 7 (18) ноября 1775 г. // Учреждения для управления губерний всероссийския Империи. Печатано при Сенате. М., 1775.

<sup>3</sup> Статья 9 Положения о губернских и уездных земских учреждениях от 1 января 1864 г. // ПСЗ. Т. XXXIX. № 40457.

<sup>4</sup> Общий наказ гражданским губернаторам 1837 г. // Там же. Т. 12. № 19303.

<sup>5</sup> ПСЗ. Т. XXXIX. № 40457.





от 30 апреля 1996 г. № 11-П<sup>6</sup> запретил такую структуру организации власти в регионах современной России. Получается, что в царской России представительный орган губернии имел большую власть, чем в современной России. Сегодня представительный орган не может сам обеспечить реализацию своих постановлений. Их реализация зависит от воли высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (далее – глава региона), в руках которого находится исполнительная власть (правительство).

Конституция РФ и законодательство страны сегодня создают видимость того, что глава региона является органом власти субъекта Федерации. Анализ реальных правоотношений показывает, что его правовой статус ближе к статусу наместника Верховной власти в лице Президента РФ. С 2004 г. глава региона фактически назначался Президентом РФ<sup>7</sup>, так же как губернатор назначался Государем Императором. В отличие от царского порядка, направленный в регион наместник Верховной власти проходил процедуру утверждения региональным представительным органом. В соответствии с законом делался вид, что он назначался представительным органом по предложению Президента РФ. Не было ни одного случая, когда бы кандидат, предложенный Президентом РФ, не был назначен на должность главы региона. Здесь следует учесть, что современная система организации власти заимствует некоторый опыт СССР. Все представительные органы регионов находятся под контролем аппарата Единой России, как когда-то Советы находились под контролем аппарата КПСС. Президент РФ держит под контролем аппарат Единой России, а значит, и все представительные органы власти регионов. Царское самодержавие чуралось модернизации и отказывалось от использования механизма подконтрольной государству партии для управления Россией. А зря. Этот механизм показал свою эффективность не только в России, но и в других странах Азии и Африки, где отсутствует сильное гражданское общество.

С 2012 г. в России сделали вид, что вернули выборы глав регионов<sup>8</sup>. Фактически в стране введен институт плебисцита доверия наместнику Верховной власти в регионе. Сложилось два порядка проведения таких плебисцитов. Он может проводиться в отношении главы региона, ранее назначенного Президентом РФ. Если этот человек не устраивает Верховную власть, то его снимают с должности и на его место назначают лицо, которое официально числится как временно исполняющий обязанности главы региона. Это происходит за несколько месяцев до проведения плебисцита, называемого выборами. За эти месяцы наместник Верховной власти должен освоиться в должности, устранить с политического поля своих возможных конкурентов. Для создания видимости выборов главы региона в бюллетень для голосования вносится несколько кандидатур, которые не имеют шансов набрать больше голосов, чем наместник Верховной власти. ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 г. (ред. от 31.08.2013 г.)<sup>9</sup> предписывает, что кандидат на высшую должность в регионе должен собрать подписи депутатов и выбранных глав муниципалитетов (абз. 8 ч. 3 ст. 18). Поскольку муниципалитеты находятся под контролем аппарата Единой России, то без указания главы региона, как правило, ни один кандидат от оппозиции не может собрать достаточное количество голосов. Сильного кандидата к голосованию не допускают или договариваются с ним о предоставлении ему какой-то выгодной должности в государственном аппарате. Пока эта система проведения плебисцитов не давала сбоев. Все наместники Верховной власти в регионах успешно проходили описанную процедуру.

<sup>6</sup> Вестник КС РФ. 1996. № 1.

<sup>7</sup> ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СЗ РФ. 2004. № 50. Ст. 4950.

<sup>8</sup> ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации”» от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. 4 мая.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.



Сложившиеся правоотношения показывают, что Президент РФ в любое время может снять с должности своего наместника в регионе. Чаще всего наместник как верный слуга своего Государя сам подает прошение об отставке, если хозяин им не доволен. Принудительная отставка по основанию недоверия со стороны Президента РФ применяется очень редко, скорее для того, чтобы создать Верховному Правителю имидж строгого «отца народов» (отставка мэра г. Москвы Ю. М. Лужкова, отставка губернатора Новосибирской области В. Юрченко в марте 2014 г.).

Статус наместника Верховной власти у современного главы региона подтверждается тем, что он ответствен перед Президентом РФ. В соответствии с Указом Президента РФ<sup>10</sup> глава региона ежегодно отчитывается перед ним о своей деятельности. В царской России это называлось «ежегодным всеподданнейшим отчетом». Он был введен в России в 1804 г.<sup>11</sup> Все это не означает, что наместник царя и Президента РФ может пренебрегать интересами вверенного ему региона. Он должен заботиться, как писала Екатерина II, «о счастье подданных, поправлении нравов и распространении всяких христианских добродетелей»<sup>12</sup>. Губернатор должен способствовать «утверждению и возвышению народного в губернии благосостояния»<sup>13</sup>.

Верховная власть в России сегодня по некоторым вопросам обладает даже большими полномочиями, чем в царский период. Через аппарат Единой России она удерживает под своим контролем не только главу региона, но и его представительный орган. Это связано еще и с тем, что гражданское общество в современной России более слабое, чем в России начала XXI в. Тогда общество сумело создать сильную правую партию кадетов, эффективно участвующую в выборах представительных органов власти. Сегодня буржуазия не обладает той организованностью и авторитетом, что в начале прошлого века, и не имеет такой политической силы. В начале XXI в. масса неимущего населения лишалась избирательного права, крестьяне оказались в оппозиции Верховной власти в связи с тем, что она не хотела решать земельный вопрос. Сегодня масса неимущего населения доверяет Верховной власти и поддерживает на выборах депутатов представительного органа власти ее представителей в регионах. Она является опорой централизации страны и имперского государственного устройства.

Как уже отмечалось, сегодня наместник Верховной власти в регионе обладает более широкими полномочиями, чем в царской России. Он больше похож на префекта Франции XIX в. В его руках исполнительные органы власти в регионе, которые, как записано в Конституции РФ, входят в единую систему центральной власти страны (ч. 3 ст. 5 и ч. 2 ст. 77). Конституционная норма, утверждающая, что они должны быть органами власти субъекта Федерации (ч. 2 ст. 11 и ч. 1 ст. 77), фактически нейтрализована. Представительный орган региона превращен в законорегистрационный орган при главе региона.

Губернатор в царской России начала XX в. в основном выполнял надзорные функции в отношении самостоятельно действующих земских губернских органов самоуправления. Он сам не занимался хозяйственными делами. Сегодня у главы региона гораздо более широкие полномочия. Самостоятельно или через назначенного им главу исполнительного органа он организует жизнь во всех сферах своего наместничества, часто подчиняя себе так называемые органы местного самоуправления. Таким образом, губернатор современной России больше похож на губернатора первой половины XIX в., когда в стране не было создано губернских органов самоуправления. Тогда губернатор правил губернией через канцелярию губернатора, губернское правление, ряд комиссий, комитетов и присутствий<sup>14</sup>. Откат современной России назад в первую половину XIX в. связан с советским наследием. В советском тоталитарном государстве глава аппарата Коммунистической партии региона выполнял функции опекуна над всем его населением, полностью отвечал за всю

<sup>10</sup> Указ Президента РФ от 28 июня 2007 № 825 (ред. от 28.12.2012) «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» // Там же. 2007. № 27. Ст. 3256.

<sup>11</sup> Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. М., 2004. С. 168.

<sup>12</sup> Преамбула «Учреждения для управления губерний Всероссийской империи» 1775 г. // Учреждения для управления губерний Всероссийской Империи. Печатано при Сенате. М., 1775.

<sup>13</sup> Статья 274 «Общего наказа гражданским губернаторам» 1837 г. // ПСЗ-И. Т. 12. № 19303.

<sup>14</sup> Манько А. Блюстители верховной власти. Институт губернаторства в России. С. 168.



хозяйственную жизнь вверенной ему провинции. Кроме того, степень монополизации экономики в царской России была не столь значительна, как сегодня. Тогда большую роль в жизни регионов играли местные предприниматели и землевладельцы. Сегодня московские предприниматели пытаются подмять под себя всю страну. В этом им помогают наместники Верховной власти, для которых чужды интересы региона, вручаемого им Правителем.

Действуя строго в рамках правил управления империей, Верховная власть сегодня старается назначать в регион в качестве своего наместника лицо, не связанное с регионом («варяга»), с местными предпринимательскими элитами. Если наместником назначается лицо из самого региона, то, как правило, оно должно доказать свою преданность Центру, например, поработав на должности федерального инспектора или в центральном аппарате.

Верховная власть современной России, естественно, доверяет больше своему наместнику в регионе, чем представительному органу, который также находится под ее контролем, но состоит из представителей местных элит и может выйти из подчинения. Поэтому по ряду ключевых вопросов полномочия главы региона современной России шире, чем полномочия губернатора царской России. Последний, например, имел право приостановить исполнение постановления губернского собрания только в ряде предусмотренных законом случаев (ст. 83 Положения о губернских и уездных земских учреждениях 1890 г.)<sup>15</sup>. Сегодня без его подписи не имеет законной силы ни один нормативный акт представительного органа региона (ст. 8 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Председатель губернской управы выбирался губернским дворянством. Он одновременно занимал должность предводителя губернского дворянства. Император утверждал его кандидатуру из двух лиц, предложенных губернским дворянством. Сегодня глава правительства региона, как правило, назначается по усмотрению губернатора из лично преданных ему людей. Он может быть также временщиком, «пришельцем» из другого региона. Его задачи обеспечить реализацию интересов Центра, а не региона. Губернское правление при царе было коллегиальным органом, избранным губернским собранием. Это создавало препятствие для злоупотребления должностными лицами своим служебным положением. Сегодня в России управление регионами строится на основе принципа единоначалия. Это обеспечивает полное отчуждение исполнительных органов от населения региона и реализацию задач, поставленных Верховной властью. Не редкой для таких систем управления является коррупция.

Для контроля за губернаторами Учреждения для управления губерний Всероссийской империи от 7 (18) ноября 1775 г. вводили должность Генерал-губернатора (Главного командующего, или Государева наместника) (ст. 81–93). Под его надзор подпадало несколько губерний. Статья 81 Учреждений указывала: «Государев Наместник не есть Судья, но оберегатель Императорского Величества изданного узаконения, ходатай за пользу общую и Государеву, заступник утесненных и побудитель безгласных дел». Сегодня схожие полномочия выполняют так называемые полномочные представители Президента РФ в федеральных округах<sup>16</sup>.

В царской России губернские земские учреждения осуществляли почти всю хозяйственную деятельность за счет установленных ими налогов. Сегодня органы власти субъектов Федерации в большей степени ограничены в своих полномочиях. Часть вопросов региональной жизни решают федеральные органы власти. Центр присваивает себе значительную часть налоговых поступлений от региона, а затем направляет их в регион в виде субсидий. Органы власти региона попадают в финансовую зависимость от Центра.

Казалось бы, ст. 72 и 73 Конституции РФ наделяет органы власти регионов широкими законодательными полномочиями. Но на практике известно, что Центр под разными предлогами урегулировал в основном все вопросы жизни региона. Как и в царской России, современные представительные органы регионов поставлены в жесткие рамки федерального (имперского) законодательства.

<sup>15</sup> ПСЗ. Отд. 1. Т. X. № 6927.

<sup>16</sup> Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 20. Ст. 2112.



Итак, анализ реальных правовых отношений показывает, что нормы Конституции РФ и законов, утверждающих, что Россия является федерацией, декларативны. Государственное устройство страны, как и ранее, можно определить как имперское. Не удивительно, что провинции России развиваются гораздо медленнее, чем Москва, выполняющая функции метрополии. Некоторые исследователи констатируют, что за последние годы произошла реколонизация России.

**Аннотация.** Формально государственное устройство России кардинально изменилось за последние 150 лет. От имперского страна перешла к федеративному устройству. Однако анализ реальных правовых отношений показывает, что это не так. Президент РФ, которому принадлежит Верховная власть в стране, как ранее Император, управляет регионами России через своих наместников.

**Ключевые слова.** Территориальное государственное устройство, империя, федерация, управление регионами.

**Annotation.** Formally, the state system of Russia has changed dramatically over the past 150 years. From the imperial country moved to the federal structure. However, an analysis of real legal relations shows that this is not so. President of the Russian Federation, which belongs to the Supreme Power in the country, as previously Emperor manages regions of Russia through his governors.

**Keywords.** Territorial structure of the state, empire, federation, governance regions.

А. Н. Костюков

A. N. Kostyukov

## ПОНИЖЕНИЕ РОЛИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

### THE DECREASE OF THE ROLE OF MUNICIPALITIES IN THE RUSSIAN FEDERATION

В день двадцатилетия Конституции Российской Федерации в своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ Президент России Владимир Путин заявил о необходимости изменений в системе местного самоуправления. «Сегодня в системе местного самоуправления накопилось немало проблем. Объем ответственности и ресурсы муниципалитетов, к сожалению, не сбалансированы. Отсюда часто неразбериха с полномочиями. Они не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно... Районный уровень фактически выхолощен... Местная власть должна быть устроена так – а ведь это самая близкая власть к людям, – чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до нее рукой... Считаю важнейшей задачей уточнение общих принципов организации местного самоуправления, развитие сильной, независимой, финансово состоятельной власти на местах»<sup>1</sup>, – заявил Владимир Путин.



В целях реализации указанного поручения была создана рабочая группа по совершенствованию системы организации местного самоуправления под руководством главы Всероссийского совета местного самоуправления, депутата Государственной Думы, первого заместителя руководителя фракции ВПП «Единая Россия» в Государственной Думе Вячеслава Тимченко и главы Конгресса муниципальных образований, председателя Комитета Совета Федерации РФ по федеративному устройству, региональной политике и местному самоуправлению Степана Киричука.

По итогам работы указанной рабочей группы был разработан и 11 марта 2014 г. внесен в Государственную Думу РФ проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”» (далее – законопроект № 469827-6).

Положения законопроекта № 469827-6 были подвергнуты жесточайшей критике как со стороны всех уровней публичной власти (в особенности муниципального уровня власти), так и со стороны общественных объединений (Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, Союз парламентов городов России и др.) и представителей научного сообщества. Возражения были вызваны противоречием положений законопроекта фундаментальным положениям Конституции РФ, таким как ст. 12, 131. Кроме того, отмечалось противоречие законопроекта № 469827-6 ст. 5, 6 Европейской хартии местного самоуправления<sup>2</sup>, иным положениям действующего законодательства. Несмотря на это законопроект в ускоренном порядке был рассмотрен и одобрен Государственной Думой РФ во всех трех чтениях уже к 20 мая 2014 г., на следующий день одобрен Советом Федерации РФ без рассмотрения и направлен Президенту РФ для подписания.

Федеральным законом от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в ст. 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”» и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»<sup>3</sup> (далее – Федеральный закон № 136-ФЗ) за ширмой «оптимизации организации местного самоуправления» юридически оформлено фактическое встраивание местного самоуправления в вертикаль государственной власти. Для этого федеральным законодателем использован целый набор юридических инструментов.

Первая рассматриваемая нами «новация» касается перераспределения полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и муниципальными образованиями. Статьей 1 Федерального закона № 136-ФЗ субъектам РФ предоставлено право путем принятия регионального закона осуществлять перераспределение полномочий (за исключением ряда полномочий, отдельно поименованных в ст. 1) между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта на срок не менее срока полномочий соответствующего представительного органа субъекта РФ. Налицо прямое вмешательство органов государственной власти субъекта РФ в осуществление местного самоуправления, противоречащее конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления. Однако отдельные главы регионов, например, губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа, открыто заявляют, что обязательно воспользуются этими нововведениями.

Кроме того, ч. 7 ст. 2 Федерального закона № 136-ФЗ наделяет субъекты РФ правом установления дополнительных вопросов местного значения городских округов с внутригородским делением. Указанное положение противоречит действующей редакции ст. 18 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ<sup>4</sup>, согласно которой перечень вопросов местного значения муниципальных образований всех типов не может быть изменен иначе как путем внесения изменений и дополнений в Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

<sup>2</sup> Конвенция ратифицирована Федеральным законом от 11.04.1998 г. № 55-ФЗ // Бюллетень международных договоров. 1998. № 11.

<sup>3</sup> Российская газета. 2014. 27 мая.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 6.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Там же. 2003. 8 окт.



Следующая «новация» касается института территориальной организации местного самоуправления. Федеральным законом № 136-ФЗ вводятся два новых вида муниципальных образований: городской округ с внутригородским делением и внутригородской район. Создание таких городских округов и внутригородских муниципальных образований будет осуществляться законами соответствующих субъектов РФ. Вопросы местного значения, источники доходов местных бюджетов, состав муниципального имущества городского округа и внутригородских районов предлагается разграничивать законами субъектов РФ и уставом такого городского округа. Следует отдельно отметить, что Федеральный закон № 136-ФЗ закрепляет за внутригородскими районами самостоятельные вопросы местного значения, среди которых формирование, утверждение, исполнение бюджета внутригородского района, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, владение, пользование, распоряжение муниципальной собственностью и т. д. Иными словами, фактически городской округ как единое муниципальное образование, являющийся точкой роста экономики региона, «разделяется» на несколько частей, что, безусловно повлечет за собой снижение темпов экономического развития. Возникает множество проблем, связанных с материальным, финансовым, кадровым обеспечением «районных» муниципальных органов. Не вполне понятен порядок администрирования налоговых платежей на территории городского округа в целом и внутригородских районов и целый ряд других серьезнейших вопросов.

Реформированию подвергнут и институт организационных моделей местного самоуправления. Пунктом «в» ч. 16 ст. 2 Федерального закона № 136-ФЗ для городского округа предусматриваются четыре организационные модели, причем выбор конкретной модели будет осуществляться законом субъекта РФ. Согласно первой модели глава городского округа избирается на прямых выборах, а глава местной администрации назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Согласно второй модели глава городского округа избирается представительным органом городского округа и одновременно замещает должность председателя представительного органа городского округа. Глава местной администрации в указанной модели также назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности. Согласно третьей модели глава городского округа избирается на прямых выборах, а глава местной администрации назначается на должность по контракту. Председатель представительного органа городского округа избирается депутатами из своего состава. В четвертой модели глава городского округа избирается на прямых выборах и одновременно замещает должность председателя представительного органа и главы местной администрации.

Положения Федерального закона № 136-ФЗ, предполагающие отмену прямых выборов глав муниципальных образований (в особенности городских округов), противоречат ст. 3, 12, а также ч. 1 ст. 131 Конституции РФ, согласно которым народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления; местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно; структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Кроме того, данные положения противоречат ч. 1 ст. 6 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Глава местной администрации в соответствии с п. «а», «г» ч. 18 ст. 2 Федерального закона № 136-ФЗ назначается на должность по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок, определяемый уставом городского округа с внутригородским делением. При этом половина членов конкурсной комиссии назначается представительным органом соответствующего муниципального образования, а другая половина – высшим должностным лицом субъекта РФ. Данная норма, по сути, означает назначение главы местной администрации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, что является прямым нарушением конституционного принципа самостоятельности органов местного самоуправления (ст. 12 Конституции РФ). Такой глава по факту становится независимым от представительного органа местного самоуправления



и от населения, а зависимым – только от назначившего его высшего должностного лица субъекта РФ. А как показывает практика, только всенародно избранный мэр работает с наибольшей отдачей и чувствует свою ответственность перед избравшим его населением. Подобное нововведение тем более странно, что еще в 2011 г. глава Минрегионразвития РФ В. Ф. Басаргин заявил, что не считает возможным дальнейшее распространение системы сити-менеджеров, поскольку у наемного чиновника нет ответственности перед населением<sup>5</sup>.

В соответствии с п. «в» ч. 16 ст. 2 Федерального закона № 136-ФЗ представительный орган городского округа с внутригородским делением в соответствии с законом субъекта РФ и уставом городского округа: а) может формироваться путем избрания из состава представительных органов внутригородских районов **в соответствии с равной независимо от численности населения внутригородских районов нормой представительства**. Законом субъекта и уставом муниципального образования может быть установлена норма представительства одного внутригородского района, не превышающая одну треть состава представительного органа городского округа с внутригородским делением; б) может избираться на муниципальных выборах на основе равного и прямого избирательного права.

Для муниципальных районов установлены аналогичные правила с тем лишь отличием, что при избрании представительного органа муниципального района на основе всеобщего и прямого избирательного права число депутатов, избираемых от одного поселения, не может превышать две пятые от установленной численности представительного органа.

В соответствии с п. «г» ч. 4 ст. 2 Федерального закона № 136-ФЗ «изменение статуса городского округа в связи с наделением его статусом городского округа с внутригородским делением осуществляется законом субъекта РФ с учетом мнения населения соответствующего городского округа».

В соответствии с п. «д» ч. 16 ст. 2 Федерального закона № 136-ФЗ «численность депутатов представительного органа городского округа с внутригородским делением и внутригородского района определяется законом субъекта РФ».

Переключая решение указанных вопросов с местного уровня на уровень субъекта РФ, федеральный законодатель нарушает положения ст. 12 Конституции РФ о самостоятельности местного самоуправления. Кроме того, создание новых муниципальных образований (внутригородских районов) внутри городского округа является изменением границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление. Указанное положение законопроекта противоречит ч. 2 ст. 131 Конституции РФ, согласно которой подобное изменение допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление в соответствии с законом субъекта РФ, помимо прочего, противоречит ст. 5 Европейской хартии местного самоуправления, согласно которой изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума.

Особо следует отметить, что де-факто вопрос о реализации той или иной организационной модели местного самоуправления будет решаться руководителями субъектов РФ, что опять же грубо нарушает конституционный принцип самостоятельности местного самоуправления. На прошедшем 26 мая 2014 г. в городе Иваново заседании Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления Владимир Путин предложил руководителям российских регионов провести собрания с членами муниципальных органов власти, местным сообществом для обсуждения деталей предстоящей реформы и по итогам указанных собраний каждому субъекту РФ принять региональный закон об организации местного самоуправления в конкретном субъекте РФ. В подобных условиях ни о какой самостоятельности местного самоуправления не может быть и речи.

Серьезно настораживает еще одно обстоятельство. Президент в своем выступлении в Иваново подчеркнул, что «нововведения не носят императивного характера, они не навяз-

<sup>5</sup> Повсеместному введению сити-менеджеров пришел конец // Ежедневная деловая газета «РБК daily». 2011. 25 июля.



зываются и не обязательны». Однако уже 29 мая 2014 г. депутаты Волгоградской областной Думы приняли поправки в региональное законодательство, согласно которым главы городских округов и муниципальных районов будут избираться представительными органами из своего состава (т. е. прямые выборы отменены). В Московской области согласно последним изменениям избрание главы муниципального района из числа депутатов представительного органа предусмотрено в шести городских округах, девяти муниципальных районах и восьмидесяти восьми поселениях. К отказу от прямых выборов мэров уже готовятся в таких крупных городах, как Екатеринбург, Челябинск, Чита. Перечень можно продолжить.

Пока только один российский регион четко обозначил свою позицию на сохранение прямых выборов представительных органов и глав муниципальных образований. Губернатор Иркутской области Указом от 28 мая 2014 г. № 149-уг внес в Законодательное собрание Иркутской области проект закона «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», согласно которому и представительные органы, и главы всех типов муниципальных образований на территории Иркутской области будут формироваться на основе прямого и всеобщего избирательного права. Главы муниципальных образований, кроме того, одновременно будут возглавлять местную администрацию, что исключает возможность назначения главы местной администрации по контракту.

Подводя итог сказанному, необходимо отметить, что последние изменения законодательства о местном самоуправлении направлены на последовательное снижение демократического потенциала местного самоуправления, серьезное ограничение конституционных прав граждан РФ на местное самоуправление, права граждан избирать и быть избранным в органы местного самоуправления, лишение местного населения права непосредственно или опосредованно участвовать в решении вопросов местного значения. Между тем отказ от заложенной в Конституции РФ и Федеральном законе от 6 октября 2003 № 131-ФЗ демократической модели местного самоуправления, новая перестройка местной власти нанесут непоправимый ущерб российскому государству в целом и каждому конкретному гражданину, приведут к дезорганизации власти, утрате ориентиров ее развития и демократизации, серьезному снижению темпов экономического развития муниципальных образований (что особенно опасно на фоне того, что рост ВВП России за 2013 г. составил всего 1,4 % , а в первом квартале 2014 г. – 0,8 % ).

**Аннотация.** В статье анализируются последние изменения законодательства о местном самоуправлении, касающиеся территориальной организации местного самоуправления, организационных моделей местного самоуправления, компетенции органов местного самоуправления. По мнению автора, данные изменения повлекут за собой снижение роли муниципальных образований и демократического потенциала местного самоуправления, серьезное ограничение конституционных прав граждан РФ.

**Ключевые слова.** Местное самоуправление, территориальная организация местного самоуправления, внутригородской округ, организационная модель местного самоуправления, «сити-менеджер», конституционные права граждан.

**Annotation.** Recent changes in the legislation on local self-government concerning the territorial organization, models and bodies of local self-government are analyzed in the article. In author's opinion, these changes will lead to the reduction of the role of municipalities and democratic potential of local self-government, a serious restriction of constitutional rights of citizens of the Russian Federation.

**Keywords.** Local self-government, territorial organization of local self-government, inner-city district, organizational model of local self-government, "city manager", constitutional rights of citizens.





А. Г. Кузьмин  
А. G. Kuzmin

## О РОЛИ АРБИТРАЖНЫХ СУДОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СИСТЕМЕ ФЕДЕРАТИВНЫХ ОТНОШЕНИЙ

### ON THE ROLE OF ARBITRATION COURTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE SYSTEM OF FEDERAL RELATIONS

Реализация провозглашенного в Конституции России принципа федерализма предполагает уяснение места и роли как судебной власти, так и судебной системы в федеративных отношениях.

В современной Российской Федерации судам в государственной структурной иерархии отводится специальное место в соответствии с принципом разделения властей и федеративным характером государства, а именно место органов независимой, самостоятельной судебной власти, через которые (только через которые) она осуществляет свое конституционное предназначение – судопроизводство<sup>1</sup>.

Большинство исследователей убеждены, что в федеративном государстве, в отличие от унитарного, на организацию и деятельность судебной власти, безусловно, оказывают существенное влияние более сложный характер государственного устройства, сочетание федеральной системы судов с судебными системами в субъектах федерации, необходимость законодательного и практического согласования этих систем, экономические аспекты взаимодействия субъектов и центра.

Отдельные ученые полагают, что хотя федерализм и не определяет саму природу и сущность судебной власти, тем не менее обуславливает ее территориальную организацию и внутрисистемные отношения<sup>2</sup>.

В связи с этим в условиях федеративного государства особо остро обозначена проблема построения единой судебной системы.

В юридической литературе обоснованно отмечается, что провозглашенное в Законе о судебной системе единство судебной системы фактически отсутствует, что создает проблемы в обеспечении равного доступа всем заинтересованным лицам к правосудию и единства судебной практики<sup>3</sup>.

Значимость проблемы организационного построения системы органов, реализующих судебную власть, проявилась, в частности, в том, что согласно ч. 3 ст. 118 Конституции РФ такая система должна устанавливаться Конституцией РФ и федеральным конституционным законом, принятие которого происходит в особой более усложненной процедуре (ст. 108 Конституции РФ).

Структура судебной системы, такие ее характеристики, как стройность, завершенность и, наконец, ее красота, предопределены:

- 1) особенностью государственного устройства;
- 2) местом суда (как способа разрешения конфликтов) в системе социального, экономического и политического управления обществом;
- 3) готовностью общества в целом, его членов в частности к участию в разрешении конфликтных ситуаций посредством судебных процедур<sup>4</sup>.

© А. Г. Кузьмин, 2014

<sup>1</sup> Сатуев А. А. Суды в системе федеративных отношений в Российском государстве (с использованием опыта Чеченской республики). Дис. ... к. ю. н. М., 2005. С. 8.

<sup>2</sup> См., напр.: Основы теории и практики федерализма // Институт европейской политики Католического университета г. Лейвена. Бельгия, 1999.

<sup>3</sup> Бородин С. В., Кудрявцев В. Н. О судебной власти в России // Государство и право. 2001. № 1; Жуйков В. М. Судебная реформа: проблемы доступа к правосудию. М., 2006. С. 162; Концепция развития российского законодательства / под ред. Т. Я. Хабриевой и Ю. А. Тихомирова. М., 2010.

<sup>4</sup> Колоколов Н. А. Суды общей юрисдикции: российская модель // Апелляция, кассация, надзор: новеллы ГПК РФ и УПК РФ. Первый опыт критического осмысления / Е. А. Борисова, Л. В. Головкин, Н. Н. Ковтун и др.; под общ. ред. Н. А. Колоколова. М., 2011.



Рассмотрение отечественной судебной системы с позиций единства в федеративном аспекте обусловлено проблемой поиска оптимальных форм соотношения единства и разделения судебной власти в России. Преувеличение роли разделения судебной власти между федерацией и составляющими ее частями абсолютизирует самостоятельность субъектов РФ в осуществлении судебной власти, обуславливает их стремление к полной независимости в этом аспекте от Российской Федерации и созданию собственных судебных систем, при игнорировании факторов объективного характера, задающих определенные рамки модели судебного федерализма в конкретном государстве. Напротив, преуменьшение или игнорирование необходимости размежевания судебной власти детерминирует обратные тенденции: неоправданное и беспредельное ограничение самостоятельности субъектов РФ, утрату федеративных начал в судебной системе России, ее превращение в централизованную иерархизованную систему<sup>5</sup>.

Происходящая конституционная модернизация судебной системы, изменяющая действующую конституционную модель судебной власти, как «ревизия в рамках возможного»<sup>6</sup>, предполагает ее совершенствование через развитие позитивных элементов и минимизацию негативных.

Особую озабоченность в связи с этим вызывает вопрос о сохранении системы арбитражных судов, поскольку формирование единого высшего судебного органа еще более обострит проблему, связанную с необходимостью координации работы, по-прежнему, двух различных звеньев судебной системы – судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Кроме того, в тексте Конституции РФ произведена замена понятий «уголовно-процессуальное законодательство», «гражданско-процессуальное и арбитражно-процессуальное законодательство» одним общим родовым понятием «процессуальное законодательство». Исключение из текста Конституции РФ упоминания об арбитражно-процессуальном законодательстве (п. «о» ст. 71 Конституции РФ) и арбитражных судах (ст. 127 Конституции РФ) подразумевает упразднение не только ВАС РФ, но и всей системы арбитражных судов.

Прекращение деятельности системы арбитражных судов не может не сказаться и на системе федеративных отношений, поскольку, являясь частью конституционно самостоятельной ветви государственной власти – судебной (ст. 10 Конституции РФ), арбитражные суды «включены» в федеративные процессы (отношения) через осуществление пока еще присутствующего арбитражного судопроизводства.

Чтобы объективно определить место арбитражных судов в системе федеративных отношений и их роль, необходимо согласно постулату материалистической диалектики «не забывать основной исторической связи, смотреть на каждый вопрос с точки зрения того, как известное явление в истории возникло, какие главные этапы в своем развитии это явление проходило, и с точки зрения этого развития смотреть, чем данная вещь стала теперь»<sup>7</sup>.

В одном из своих интервью В. Ф. Яковлев высказал мысль о том, что в 90-е годы прошлого столетия арбитражные суды спасли страну от распада<sup>8</sup>.

Это обстоятельство связано с острейшими спорами и даже политическим противостоянием, которое предшествовало принятию Закона о судебной системе, а также сразу после его вступления в действие при обсуждении в парламенте страны проекта Федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации». Тогда субъекты Федерации достаточно активно отстаивали свое право на формирование собственной системы судов и избрание (назначение) судей, полагая, что принятый Закон о судебной системе противоречит основополагающим принципам разделения властей и федерализма<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> Никитина А. В. Единство судебной системы Российской Федерации (конституционно-правовое исследование). Дис. ... к. ю. н. Хабаровск, 2006. С. 4.

<sup>6</sup> Балытников В., Иванов В. Конституционная модернизация: обновляя – сохранять, сохраняя – обновлять // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2000. № 2. С. 31.

<sup>7</sup> Ленин В. И. О государстве // Полн. собр. соч. Т. 39. С. 67.

<sup>8</sup> Яковлев В. Ф. Избр. труды. Т. 3: Арбитражные суды: становление и развитие. М., 2013.

<sup>9</sup> Малько А. В., Саломатин А. Ю., Терехин В. А. Судебный федерализм в условиях глобализации (сравнительный анализ) // Российская юстиция. 2013. № 7. С. 31–34.



А в Республике Ингушетия для легализации Закона о правоохранительной и судебной системах, предусматривающего избрание судей в регионе, даже принимался Указ Президента о вынесении названного законопроекта на референдум<sup>10</sup>. Наличие политических разногласий не позволило в то время принять закон, закрепляющий организацию самой многочисленной системы судов – судов общей юрисдикции.

Когда готовился Федеральный конституционный закон об арбитражных судах, в российском законодательстве термина «федеральные суды» еще не было, как не было и однозначного ответа на вопрос: областной суд – это федеральный орган или суд субъекта Федерации? Более того, в некоторых республиках – в Татарстане и в Башкирии уже были приняты законы и внесены изменения в региональные конституции, согласно которым их суды являлись судебными органами республик и при этом высшими судебными инстанциями. Татарстан перестал направлять дела в Высший Арбитражный Суд России. Фактически это означало начало распада судебной системы<sup>11</sup>.

На сегодняшний день арбитражные суды выполняют важную задачу в процессе упрощения единого экономического пространства. Это вполне согласуется с одним из основных направлений государственного строительства на современном этапе – задачей формирования истинных федеративных отношений между федеральным центром и субъектами Федерации, поскольку повышение экономической самостоятельности и ответственности последних, а также муниципальных образований невозможно без действенного механизма правосудной защиты.

Это утверждение достаточно наглядно демонстрируется включением арбитражных судов в механизм реализации института временного осуществления полномочий органов публичной власти другого уровня (осуществление полномочий органов государственной власти субъектов федерации федеральными органами и осуществление полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти). В данном случае речь идет о Бюджетном кодексе, в котором предусмотрена возможность введения временной финансовой администрации в субъекте в целях восстановления его платежеспособности. Основания, порядок введения, полномочия временной финансовой администрации изложены в ст. 168.1–168.5 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Пока в России не отмечено фактов введения в субъектах Федерации временных финансовых администраций, однако роль арбитражных судов в механизме соблюдения регионами нормативов проведения долговой политики и как следствие – предотвращении угрозы снижения экономической безопасности самого субъекта и страны в целом очевидна. Так, в частности, введение финансовой администрации предполагает следующий юридический состав: наличие просроченной задолженности по исполнению долговых и (или) бюджетных обязательств, возникшей в результате решений, действий или бездействия органов государственной власти субъекта Федерации, которая должна превышать 30 % объема собственных доходов бюджета субъекта в последнем отчетном финансовом году при условии выполнения бюджетных обязательств федерального бюджета перед бюджетом субъекта; действия Правительства Российской Федерации, направленные на введение в субъекте Федерации временной финансовой администрации; положительное решение арбитражного суда по делу о восстановлении платежеспособности субъекта Российской Федерации.

Говоря о роли арбитражных судов в федеративных отношениях, необходимо упомянуть небезынттересную точку зрения, которая обосновывает общую составляющую в понятиях «арбитраж» и «федерализм». По мнению И. В. Чернышевой, практика федерализма показывает, что его можно понимать (использовать) не только как форму государственного устройства или как способ организации государственной власти «по вертикали» и «по горизонтали», но и как отражение характера связи между людьми, стремящимися к едине-

<sup>10</sup> См. подробнее: *Орехов Р.* Судебная реформа требует радикального подхода // Российская юстиция. 1998. № 8. С. 2–4; *Ткачев В., Чепурнова Н.* Единство судебной системы и принципы федерализма // Там же. № 12. С. 3–4; *Линьков А.* Нашла коса на камень // Российская газета. 1999. 7 февр.; *Умнова И. А.* Проблемы судебного федерализма Российской Федерации // Судебная система России. Учеб. пособие. М., 2000. С. 53–69.

<sup>11</sup> Судебная система стала стержнем российской государственности (интервью с В. Ф. Яковлевым) // Судья. 2012. № 1. С. 8.



нию, согласию; как способ и процесс разрешения конфликтов, существующих в обществе, государстве; как усилие выйти из государственного (политического) кризиса с наименьшими потерями для общества. Гипотеза ее исследования основывается на предположении того, что институт арбитража взаимосвязан с институтом федерализма, возможно, даже составляет его «сердцевину» и по этому свойству может стать основным инструментом мирной интеграции государственно-хозяйственных систем<sup>12</sup>.

Представляется, что какой бы ни была в дальнейшем практика построения, функционирования и развития экономического правосудия, она должна осуществляться с учетом концепции судебного федерализма, который представляет собой не только принцип организации судебной власти в федеративном государстве, но и ее форму и режим. Его суть заключается в рациональном и сбалансированном распределении полномочий между федерацией и ее субъектами в сферах судоустройства и судопроизводства благодаря сочетанию централизации с децентрализацией.

**Аннотация.** В статье рассматриваются роль и место арбитражных судов в системе федеративных отношений, в том числе и на примере включения названных судов в механизм введения в субъектах Российской Федерации временных финансовых администраций. Обосновывается необходимость развития концепции российского судебного федерализма.

**Ключевые слова.** Арбитражные суды, судебный федерализм, конституционная модернизация судебной системы, федеративные отношения, единство судебной системы.

**Annotation.** The article discusses the role and place of arbitration courts in the system of federal relations, including the example of the inclusion of such courts administration mechanism in the Russian Federation temporary financial administrations. The necessity of development of the concept of the Russian judicial federalism.

**Keywords.** Arbitration courts, judicial federalism, constitutional modernization of the judiciary, federal relations, the unity of the judicial system.

<sup>12</sup> Чернышева И. В. Институт арбитража в системе российского федерализма. Автореф. дис. ... к. пол. н. М., 2013. С. 7.



*А. А. Ларичев*  
*A. A. Larichev*

## **ПОДЗАКОННЫЕ НОРМАТИВНЫЕ ПРАВОВЫЕ АКТЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ ФЕДЕРАЦИИ КАК ИСТОЧНИКИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И КАНАДЕ**

### **SUBORDINATE LEGISLATION OF REGIONAL GOVERNMENTAL BODIES AS A SOURCE OF LOCAL GOVERNMENT REGULATION IN RUSSIA AND CANADA**

Каким бы широким ни был спектр вопросов организации и функционирования местного самоуправления, регулируемых законодательно, соответствующие законодательные положения зачастую нуждаются в конкретизации подзаконными нормативно-правовыми актами. При этом важно, чтобы подзаконный акт не подменял собой закон, определяя вместо него базовые параметры функционирования института местного самоуправления, но дополнял эти параметры в том случае, когда отдельная их настройка или детализация требует быстроты и гибкости принятия решений.

Подзаконные акты органов государственной власти в федеративных государствах, таких как Россия и Канада, могут приниматься как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов федерации. При этом правовое регулирование со стороны субъектов федерации имеет важное значение, поскольку органы власти субъектов более приближены к территориальным и организационным структурам местного самоуправления, понимают их региональную специфику и могут содействовать развитию местного самоуправления в заданных географических, экономических и социальных условиях.

Соответствующие регулятивные полномочия субъектов РФ обозначены в ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – ФЗ № 131). При этом по смыслу ч. 2 ст. 6 ФЗ № 131 подзаконное правовое регулирование в сфере осуществления исполнительно-распорядительных и контрольных полномочий органами государственной власти субъектов РФ в отношении муниципальных образований и органов местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных Конституцией РФ, федеральным законодательством и законами субъектов РФ.

Следует вместе с тем отметить серьезное ограничение регулятивных полномочий субъектов РФ в федеральном законодательстве. При этом нельзя сказать, что базовый ФЗ № 131, детально регулирующий все стороны организации и функционирования системы местного самоуправления в РФ, не содержит отсылок к региональному нормативно-правовому регулированию, их в тексте достаточно много. Однако в отличие от ранее действовавшего законодательства ФЗ № 131 использует ограничительную формулу участия органов государственной власти субъектов РФ в регулировании вопросов местного самоуправления: «в случае и порядке, установленных настоящим Федеральным законом» (ст. 6).

Таким образом, нормативно-правовые акты субъектов РФ в сфере местного самоуправления становятся, как верно указывает В. И. Васильев, «правоприменительными актами по отношению к Федеральному закону»<sup>2</sup>. Такой подход отражается не только на законодательных актах субъектов РФ в сфере местного самоуправления, но и на подзаконном нормативно-правовом регулировании.

© А. А. Ларичев, 2014

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Васильев В. И. Законодательная основа муниципальной реформы. М., 2005. С. 60.



Отсутствие достаточной правотворческой свободы региональной власти приводит к невозможности эффективно влиять на условия функционирования местного самоуправления в субъекте РФ. В качестве примера можно привести проблему определения статуса национальных муниципальных образований в субъектах РФ. В Республике Карелия наличие таких муниципалитетов определено Конституцией (ч. 2 ст. 10), однако до сих пор, в силу отсутствия регулятивных полномочий, органами государственной власти РК статус национальных муниципальных образований не конкретизирован ни законодательно, ни в подзаконной форме.

Подзаконное регулирование местного самоуправления актами органов государственной власти субъектов РФ отражает специфику и проблемы соотношения компетенции муниципальных образований и субъектов РФ в целом. Как отмечает С. А. Селиванова, государственные органы субъектов РФ достаточно часто принимают нормативные правовые акты по вопросам, отнесенным к исключительной компетенции органов местного самоуправления, тогда как последние принимают акты, противоречащие предписаниям федеральных органов исполнительной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Особенно остро данная проблема проявляется в такой сфере совместной компетенции всех трех уровней публичной власти, как образование<sup>3</sup>.

Правовое регулирование организации и функционирования института местного самоуправления со стороны органов государственной власти на подзаконном уровне осуществляется как законодательными (представительными) органами власти, высшими должностными лицами субъектов РФ и высшими исполнительными органами (администрациями, правительствами<sup>4</sup>), так и профильными ведомствами по делам местного самоуправления и различными отраслевыми органами государственной власти.

При этом основную категорию подзаконных нормативно-правовых актов составляют документы, расширяющие нормативное содержание положений базового и специализированного законодательства. Тексты законодательных актов, как правило, напрямую указывают на необходимость принятия конкретизирующего подзаконного акта по тому или иному вопросу.

Кроме того, органы исполнительной власти субъектов РФ посредством собственного правового регулирования осуществляют методическое руководство, оказывают муниципальным образованиям содействие в их социально-экономическом и инфраструктурном развитии.

Особую роль в этом процессе играют профильные ведомства субъектов РФ в сфере местного самоуправления. Так, например, в Республике Карелия функционирует Государственный комитет по взаимодействию с органами местного самоуправления, функциями которого в числе прочего являются координация взаимодействия органов государственной власти Республики с органами местного самоуправления; оказание консультативной, методической и организационной помощи органам местного самоуправления по вопросам муниципальной службы, подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих; оказание содействия органам местного самоуправления в решении вопросов совершенствования и развития правовых, организационных, территориальных основ местного самоуправления; обеспечение организационной, методической, правовой и информационной поддержки деятельности органов местного самоуправления и т. д.<sup>5</sup>

Согласно п. 11 ч. 4 Положения о комитете данный орган имеет право издавать в пределах своей компетенции, в том числе совместно с другими органами исполнительной

<sup>3</sup> Селиванова С. А. Нормативное правовое регулирование в сфере образования (на уровне субъекта Российской Федерации) // Реформирование системы государственного управления в субъекте Российской Федерации: традиции и инновационные практики. Сб. статей и материалов VIII Международной научно-практической конференции. В 2 ч. Ч. II. Брянск, 2012. С. 50.

<sup>4</sup> См., например, Постановление Правительства Республики Карелия от 13.09.2012 г. № 288-П «Об утверждении Методики распределения межбюджетных трансфертов на стимулирование органов местного самоуправления за достижение наилучших результатов по увеличению налогового потенциала бюджетов муниципальных образований из бюджета Республики Карелия» // <http://172.20.190.250:9000/docs/d?nd=919507463>.

<sup>5</sup> Постановление Правительства Республики Карелия от 24.07.2012 г. № 237-П «Положение о Государственном комитете Республики Карелия по взаимодействию с органами местного самоуправления» // <http://gov.karelia.ru/Power/Committee/Regional/polojen.html>



власти Республики Карелия, нормативные правовые и иные акты, а также контролировать выполнение указанных актов, давать разъяснения по их применению.

В Канаде организация местного самоуправления конституционно отнесена к исключительному ведению провинций (ч. 8 ст. 92 Конституционного акта Канады 1867 г.<sup>6</sup>). По мнению В. Е. Сафонова и В. В. Бучинского, такой подход более полно отражает идеи федерализма, разделения и децентрализации власти. Закон субъекта федерации может учесть региональную специфику построения системы муниципальной власти, а муниципальным органам гораздо легче вести диалог с более близкой им региональной государственной властью, вносить свои предложения в государственные органы соответствующего субъекта федерации<sup>7</sup>.

Что касается подзаконного нормативно-правового регулирования, то основной его объем приходится на органы исполнительной власти провинций. При этом регулирование осуществляется в основном специализированными органами власти, в ведении которых находится контроль над функционированием муниципалитетов и содействие решению вопросов местного значения.

Так, например, в провинции Онтарио соответствующий правовой механизм определяется базовым законом о местном самоуправлении – Муниципальным актом Онтарио (Municipal Act<sup>8</sup>). В соответствии с ч. 1 ст. 15 Акта полномочия органов местного самоуправления могут реализовываться в порядке, предусмотренном дополнительными правилами органов государственной власти в отношении их процедуры, а также с соблюдением вводимых дополнительно ограничений, согласований и запретов, определяемых для каждой сферы полномочий отдельно.

Анализ Муниципального акта позволяет выделить более тридцати сфер, в пределах которых Правительство Онтарио либо отдельные министерства и ведомства вправе осуществлять подзаконное регулирование. При этом общепринятой считается практика, при которой подзаконное нормативное регулирование со стороны провинции становится частью процесса муниципального управления, является обязательным условием его реализации.

В качестве примера можно привести регулирование полномочий муниципалитетов по созданию платных автомобильных дорог. Соответствующие муниципальные полномочия содержатся в ч. 1 ст. 40 Акта. Однако уже ч. 2 ст. 40 определяет, что муниципалитет не может вводить в эксплуатацию автомагистраль в качестве платной, пока соответствующим органом исполнительной власти не принята специальная директива (Regulation).

Далее, ч. 3 ст. 40 определяет перечень вопросов, по которым исполнительный орган имеет право принимать директивы. В частности, в отношении создания и функционирования платных автодорог исполнительным органом могут быть приняты директивы по семи вопросам, включая критерии, при наличии которых муниципалитет может создавать платные дороги; порядок согласования строительства такой дороги с заинтересованными сторонами; ограничение полномочий муниципалитета в отношении создания платных автодорог и управления ими; определение порядка создания платной автодороги и запуска ее в эксплуатацию и т. д.

Полномочия должностных лиц и органов государственной власти по регулированию муниципально-правовых отношений закрепляются также в специализированных и отраслевых законодательных актах. Так, например, в соответствии со ст. 47 Акта о территориальном планировании провинции Онтарио (Planning Act<sup>9</sup>) министр по муниципальным вопросам и жилищной политике вправе издавать приказы по вопросам планирования территории муниципалитета, в том числе отменять регистрацию участков в случае их длительного неиспользования в заявленных при выделении целях. При этом положения приказа «перекрывают» действие любых муниципальных актов, принятых по данным вопросам.

<sup>6</sup> <http://laws-lois.justice.gc.ca/eng/CONST/INDEX.HTML>

<sup>7</sup> Бучинский В. В., Сафонов В. Е. Особенности конституционно-правового регулирования разграничения федерального и регионального законодательства в регламентации вопросов организации местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. № 2.

<sup>8</sup> Municipal Act (2001)//S.O.2001, Chapter 25. [http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_01m25\\_e.htm#BK6](http://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_01m25_e.htm#BK6)

<sup>9</sup> R.S.O. 1990, CHAPTER P.13// URL: [https://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws\\_statutes\\_90p13\\_e.htm](https://www.e-laws.gov.on.ca/html/statutes/english/elaws_statutes_90p13_e.htm)



На практике, как отмечает Б. Крушельницкий, министры редко пользуются данным полномочием, поскольку оно является грубым вмешательством в дела муниципалитета и обстоятельства, при которых министр может считать необходимым принять подобный приказ, должны быть чрезвычайными<sup>10</sup>. В любом случае, подобный приказ министра, как и сами муниципальные акты в сфере территориального планирования, могут быть обжалованы в специальном квазисудебном органе – Муниципальной комиссии Онтарио (Ontario Municipal Board).

Как и в России, подзаконное правовое регулирование организации и функционирования института местного самоуправления осуществляется не только правительствами провинций и территорий либо профильными министерствами по делам местного самоуправления, но и различными отраслевыми органами государственной власти.

Так, по свидетельству Р. Биша и Э. Клеменса, хотя в провинции Британская Колумбия профильный государственный орган – Министерство общественного развития – и отвечает за осуществление государственной политики в сфере местного самоуправления по более чем девяти направлениям, львиную долю директив и приказов, затрагивающих интересы и функции органов местного самоуправления, издают отраслевые ведомства – в сферах публичного образования, экологии, транспорта, финансов, здравоохранения, труда, обеспечения правопорядка<sup>11</sup>.

Некоторые важные вопросы организации муниципального управления регулируются подзаконными актами непосредственно. Так, например, в соответствии с положениями Директивы о муниципальном долге в Британской Колумбии (Municipal Liabilities Regulation<sup>12</sup>), средства на обслуживание соответствующего долга не могут превышать двадцати пяти процентов годового дохода муниципалитета за предшествующий год. Такое же правило содержит и Директива о пределах долга муниципалитетов (Debt Limit Regulation<sup>13</sup>) Провинции Альберта.

Подводя итоги анализу подзаконного нормативно-правового регулирования местного самоуправления на уровне субъектов федерации в России и Канаде, следует подчеркнуть важность данного составляющего элемента правовых основ местного самоуправления. Подзаконное регулирование на уровне субъекта позволяет быстро реагировать на изменение условий функционирования местного самоуправления, устранять негативные моменты и обеспечивать устойчивое развитие данного института.

Вместе с тем и в России, и в Канаде продолжается поиск оптимальных форм регулирования местного самоуправления со стороны органов государственной власти субъектов. Если в России соответствующие регулятивные полномочия на уровне субъектов РФ можно считать недостаточными, то в Канаде присутствует определенная традиция «заурегулированности» местного самоуправления актами органов власти провинций (в том числе подзаконными). Представляется, что ни тот, ни другой подход в полной мере не могут соответствовать интересам всех вовлеченных субъектов, прежде всего местных граждан и органов местного самоуправления, и нуждаются в пересмотре.

**Аннотация.** В настоящей статье проводится анализ подзаконного нормативного правового регулирования местного самоуправления на уровне субъектов федерации в России и Канаде. Выделяются проблемы подходов к определению регулятивных полномочий органов государственной власти субъектов в сфере местного самоуправления в обоих государствах, и делается вывод о необходимости пересмотра данных подходов.

**Ключевые слова.** Правовое регулирование местного самоуправления, субъекты федерации, подзаконные акты.

**Annotation.** This article analyzes the subordinate legal regulation of local government at the regional level in Russia and Canada. The problems of the approaches to determination of regional public authorities' regulatory powers towards local government in both states are highlighted, and the conclusion is made to review these approaches.

**Keywords.** Legal regulation of local government, federal regions, subordinate legislation.

<sup>10</sup> *Krushelnicki B. W.* A practical guide to the Ontario Municipal Board. Markham, 2007. P. 173.

<sup>11</sup> *Bish R. L., Clemens E. G.* Local Government in British Columbia, 4th edn. Richmond, 2008. P. 13–14.

<sup>12</sup> B. C. Reg. 254/2004. [http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/29\\_254\\_2004#section7](http://www.bclaws.ca/Recon/document/ID/freeside/29_254_2004#section7)

<sup>13</sup> Alberta Regulation 255/2000. [http://www.qp.alberta.ca/documents/Regs/2000\\_255.pdf](http://www.qp.alberta.ca/documents/Regs/2000_255.pdf)





Е. Ф. Мосин  
E. F. Mosin

## КОНСТИТУЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ НАЛОГОВОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

### CONSTITUTIONAL AND ECONOMIC ASPECTS OF TAXING FEDERALISM

Термин «налоговый федерализм» именуется понятие, объем и содержание которого, несмотря на неоднократные предложения новых формулировок понятия и критики ранее предложенных, до сих пор точно не определены и требуемый для такого определения консенсус «определяющих» вряд ли будет достигнут в ближайшем будущем. Впрочем, в различных исследованиях проблематики федерализма это понятие толкуется и применяется в смыслах, довольно близких, хотя и отличающихся в деталях (поэтому значительная часть дискуссий о содержании понятия сводится к спору о деталях). Эти различия теоретически нередко весьма существенны, но на практике проблем с пониманием смысла понятия в контексте его употребления не создают.

Не развивая далее эту тему, отметим лишь, что в современной отечественной литературе понятие налогового федерализма используется ассоциативно близко (вплоть до понятийного смешения и соответственно терминологического замещения, иногда доходящего до синонимического уровня) понятиям бюджетно-налогового федерализма, налогово-бюджетного федерализма, фискального федерализма и даже бюджетного федерализма, финансового федерализма, финансово-бюджетного федерализма, бюджетно-финансового федерализма<sup>1</sup>. Таксономия же в этой области, возможно, и интересна в плане построения древообразной структуры на базе корневого таксона («федерализм»), но ее отсутствие (в указанной области) на практике пока что незаметно – нет практически значимых проблем в налоговой или бюджетной сфере, этим отсутствием порожденных. Практика, как это нередко в таких сферах бывает, идет по пути «реального» определения термина (в смысле<sup>2</sup>).

Для наших же целей определение, которое дано «российскому налоговому федерализму» в работе<sup>3</sup>, – «урегулированный нормами права механизм распределения полномочий в сфере налогообложения, налоговых доходов и налоговой ответственности между федеральной, региональными властями и органами местного самоуправления», – вполне приемлемо (но это не значит, что мы с ним полностью согласны).

В России налоговый федерализм находит свое выражение, в частности, в сочетании единства налоговой системы и налоговой политики государства с распределением налоговой компетенции по разным уровням и элементам властной структуры государства.

Здесь следует отметить, что, хотя из буквального прочтения ч. 3 ст. 5 (вкупе со ст. 12) Конституции РФ этого не следует, тем не менее представляется очевидным, что налоговый федерализм должен включать и уровень местного самоуправления. Применительно к бюджетному федерализму на это было указано еще в 1997 г. в Послании Президента РФ Федеральному Собранию: «Бюджетный федерализм, безусловно, должен включать местный уровень власти»<sup>4</sup>.

© Е. Ф. Мосин, 2014

<sup>1</sup> Каюров Е. А. Институт бюджетного федерализма: понятие, содержание и место в системе права // Законодательство и экономика. 2013. № 8 («КонсультантПлюс»); Красноперова О. А. Правовая природа налогового федерализма // Финансовое право. 2011. № 12 (Там же); Пешкова Х. В. Налогово-бюджетный федерализм и его влияние на содержание категории «бюджетное устройство государства» // Налоги. 2010. № 6 (Там же); Пинская М. Р. Вопросы налогового федерализма в концепции федеративных финансов // Налоги и налогообложение. 2011. № 1 (Там же).

<sup>2</sup> Войшвилло Е. К. Понятие как форма мышления: Логико-гносеологический анализ. М., 2007. С. 95.

<sup>3</sup> Красноперова О. А. Правовая природа налогового федерализма.

<sup>4</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 6.03.1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» // «КонсультантПлюс».



Согласно Посланию Президента РФ Федеральному Собранию от 16 февраля 1995 г. «годом рождения российского бюджетного федерализма» является 1994 год, когда «были выработаны единые нормативы распределения поступлений от основных федеральных налогов между федеральным и региональными бюджетами, определена формула расходования средств Фонда финансовой поддержки субъектов Федерации»<sup>5</sup>. Соответственно 1994 год – год рождения и налогового федерализма.

В конституционно-экономическом контексте (когда под конституционной экономикой понимается «научное направление, изучающее принципы оптимального сочетания экономической целесообразности с достигнутым уровнем конституционного развития, отраженным в нормах конституционного права, регламентирующих экономическую и политическую деятельность в государстве»<sup>6</sup>) представляется очевидной важность той роли, которую налоговый федерализм должен играть в демократическом федеративном государстве. Представляется также очевидным, что без налогового федерализма невозможно реализовать подлинно демократическое федеративное устройство правового государства. Но вместе с тем очевидны (и это подтверждается не только постсоветской историей России, но и историей, по-видимому, всех федеративных государств) теоретическая и практическая сложность и многоплановость проблематики построения системы отношений налогового федерализма, в наибольшей мере отвечающей достигнутым уровням конституционного и экономического развития в разрезе федеративных составляющих государства.

Ошибки и недоработки в сфере налогового федерализма нередко являются одной из существенных причин снижения поступлений налогов в бюджеты на разных уровнях, роста налоговых правонарушений, злоупотреблений налоговыми полномочиями «на местах», ухудшения инвестиционного климата в стране, нагнетания социальной напряженности в обществе, нарушений конституционных прав и свобод, выражающихся, в частности, в нарушениях единства экономического пространства страны (ч. 1 ст. 8 Конституции РФ), системного единства налоговой политики государства и пр.

Однако нельзя сказать, что конституционно закрепленный довольно высокий уровень самостоятельности и независимости субъектов Российской Федерации в финансовом плане обеспечивается для большинства из них преимущественно за счет соответствующего формирования налоговых доходов их бюджетов. Даже знаменитое заявление Председателя Верховного Совета РСФСР Б. Н. Ельцина в августе 1990 г. – «Берите суверенитета столько, сколько вы его сможете проглотить»<sup>7</sup> – не сопровождалось (за немногими исключениями) формированием в стране сколь-нибудь существенного налогового суверенитета регионов.

За два десятилетия сложного пути формирования и развития российского федерализма последний в каждом из своих состояний в целом и конкретных институтов в отдельности подвергался оценкам с самых разных позиций. За редкими исключениями по каждому из этих аспектов обычно наблюдался некий если не баланс, то нечто похожее на него (и не похожее на дисбаланс) соотношение позитивных и негативных оценок – политических, экономических, социальных. Исключений было немного, и с годами они менялись. Одно исключение оставалось неизменным в списке – налоговый федерализм. Степень его развития в целом оценивалась критически и негативно всегда. Позитивные оценки здесь редкость, а когда встречаются, то обычно сопровождаются оговорками о том, что такая позитивность лишь для настоящего, а в ближайшем будущем необходимы существенные изменения.

Это легко иллюстрируется, например, положением из постановления Правительства РФ по вопросам развития бюджетного федерализма в Российской Федерации: «До тех пор, пока органы власти субъектов и местного самоуправления не обладают законодательно установленной налогово-бюджетной автономией, они не будут заинтересованы в эффективном

<sup>5</sup> Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 16.02.1995 г. «О действенности государственной власти в России» // Там же.

<sup>6</sup> Конституционная экономика / отв. ред. Г. А. Гаджиев. М., 2010. С. 11.

<sup>7</sup> Б. Н. Ельцин (на встрече с общественностью Казани 8 августа 1990 г.) (цит. по: *Маршак И.* 35 знаменитых изречений Бориса Ельцина // Вечерняя Москва. 02.07.2013. <http://www.vmdaily.ru/news/2013/07/02/35-znamenitih-izrechenij-borisa-eltsina-203277.html> (дата обращения: 03.07.2013).



управлении общественными финансами, реструктуризации бюджетной сферы и создании благоприятных условий для экономического развития соответствующих территорий. Только законодательно установленные налогово-бюджетные полномочия могут быть основой для реальной, поддерживаемой четкими правовыми механизмами ответственности органов власти субъектов и местного самоуправления за результаты своей финансовой и социально-экономической политики». Но за этим положением следует другое (отделенное от предыдущего одним абзацем текста): «В то же время резкие различия в уровне социально-экономического развития регионов, их налогового потенциала и бюджетной обеспеченности, а также значительные социальные обязательства государства предполагают увеличение размеров финансовой помощи субъектам Российской Федерации из федерального бюджета, что в кратко- и среднесрочной перспективе может потребовать централизации бюджетных ресурсов»<sup>8</sup>.

В отношении института налогового федерализма сложилась довольно редкая в общественных науках и общественной политике ситуация. С одной стороны, политики, юристы, экономисты, социологи в большинстве своем считают необходимым расширить (причем немало тех, кто считает необходимым существенно расширить) объем полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в налоговой сфере, чтобы повысить их финансовую самостоятельность в бюджетных вопросах, обеспечивая эту самостоятельность в первую очередь за счет налоговых доходов, и вместе с тем стимулировать заинтересованность органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в экономическом процветании их территорий.

Считается, что «действующий механизм централизации финансовых ресурсов с последующим их перераспределением в целях выравнивания бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в виде межбюджетных трансфертов не способствует снижению зависимости бюджетов большинства регионов от федерального центра, формирует условия для неэффективного использования значительной части перераспределяемых средств»<sup>9</sup>.

Подтверждающих это высказываний в научной литературе и средствах массовой информации столь много, что нет смысла приводить здесь даже краткий перечень источников. Это, по сути, общепринятое мнение не только в нашей стране, но и во всех развитых странах. Например, финский специалист в числе первых трех «факторов успешности жизнеспособной и функциональной коммуны» называет: «налоговые поступления (подходные налоги/на душу населения, налог на предприятия/на душу населения)»; «достаточность доходного финансирования (подходный налог в процентах, оставшийся дефицит/профицит/на душу населения)»; «финансовый статус (степень самообеспеченности в процентах, относительная задолженность в процентах)»<sup>10</sup>.

Поэтому, например, в Бюджетном послании Президента РФ Федеральному Собранию, посвященном бюджетной политике в 2013–2015 гг., прямо указывается: «Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны иметь достаточные и действенные стимулы для расширения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов. В предстоящие годы необходимо завершить работу по распределению полномочий между уровнями публичной власти. Вместо практики делегирования субъектам Российской Федерации исполнения федеральных полномочий следует осуществлять передачу полномочий субъектам Российской Федерации на постоянной основе, обязательно предусмотрев и передачу субъектам Российской Федерации постоянных источников доходов в экономически обоснованном объеме»<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Постановление Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584 «О Программе развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года» (в ред. от 06.02.2004) // «КонсультантПлюс».

<sup>9</sup> Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ проблем и перспектив развития доходной базы субъектов Российской Федерации», утвержденный решением Коллегии Счетной палаты РФ от 24 февраля 2012 г. № 9К (842) // Бюллетень Счетной палаты Российской Федерации. 2013. № 1 (181). С. 203–204. <http://www.ach.gov.ru/ru/bulletin/977> (дата обращения: 29.03.2013).

<sup>10</sup> Мерисало М. Функциональная среда как фактор реформы муниципального деления // Объединение муниципальных образований: опыт Финляндии и основы российского законодательства. Сб. статей / под общ. ред. В. Скоробогатова, И. Макарова; пер. с финск. СПб., 2011. С. 27.

<sup>11</sup> Пункт 8 раздела II «Основные цели бюджетной политики на 2013 год и среднесрочную перспективу» Бюджетного послания Президента РФ Федеральному собранию от 28.06.2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» // «КонсультантПлюс».



Соглашаясь с необходимостью этого в перспективе, мы все же полагаем нужным отметить, что в конституционно-экономическом плане проблема значительно сложнее, нежели она представляется на первый взгляд. Ограничимся указанием лишь трех причин сложности этой проблемы, практически исключаящей в настоящее время возможность успеха сколь-нибудь непосредственной рецепции ее зарубежных решений.

Во-первых, не исключено, что повышение самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в налоговой сфере может в отдельных случаях привести не к экономическому процветанию, а к угнетению экономического развития на территориях их юрисдикции, например, вследствие чрезмерного «рвения градоначальников» в части налогообложения экономических агентов (налоговая политика «на местах» в 1990-е гг. дает этому немало примеров).

Во-вторых, хотя принято считать, что «на местах виднее», но сложность проблематики налогового федерализма столь велика, что квалификация сотрудников органов власти «на местах», как правило, в целом более низкая, нежели на федеральном уровне, может не позволить успешно осмысливать и тем более успешно решать многофакторные вопросы налоговой политики. Как пример многофакторности можно, сославшись на ситуацию в США, указать, что даже при одинаковой доступности федеральной и региональной властей к налоговому источнику регион вынужден будет собирать налоговых доходов меньше, нежели федеральный центр, хотя бы потому, что «эластичность одной и той же налоговой базы к налоговой ставке различается для федерального и регионального правительств из-за того, что у экономических агентов существует больше возможностей для “налоговой миграции” в другие регионы, чем в другие страны»<sup>12</sup>.

Третья причина – существенные различия налоговых потенциалов регионов, затрудняющие прямую рецепцию успешных решений региональной налоговой политики.

Перефразируя сказанное социологом Никласом Луманом о социальных системах как комплексных, о налоговом федерализме можно сказать, что он как комплексная система должен «приспосабливаться не только к своему окружающему миру, но и к собственной комплексности», должен научиться «справляться с внутренними невероятностями и недостаточностями»<sup>13</sup>.

По мнению автора настоящей статьи, сегодня наша страна еще не готова к коренным изменениям столь важного для существования федеративного государства института, каковым является институт налогового федерализма, – не готова к немедленным изменениям его современного состояния, но эти изменения будут необходимы в будущем, возможно, в этом десятилетии, в целях финансового обеспечения дальнейшего развития процессов демократизации в стране.

**Аннотация.** В статье проблемы развития налогового федерализма в России рассматриваются в конституционно-экономическом контексте. Показывается их сложность и многофакторность.

**Ключевые слова.** Федерализм, налоги, налоговый федерализм, конституционная экономика.

**Annotation.** In the article the problems of development of tax federalism in Russia are considered in constitutional and economic context. Their complexity and multifactoriness are shown.

**Keywords.** Federalism, taxes, tax federalism, constitutional economics.

<sup>12</sup> Проблемы межбюджетных отношений в России / Мамедов А. А. и др. М., 2012 (Научные труды / Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара; № 159Р). С. 27–28. [http://www.iep.ru/files/text/working\\_papers/Nauchnie\\_trudi\\_%E2%84%96159.pdf](http://www.iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnie_trudi_%E2%84%96159.pdf) (дата обращения: 30.05.2012).

<sup>13</sup> Луман Н. Социальные системы. Очерк общей теории / пер. с нем. СПб., 2007 (Серия «Классика социологии»). С. 62.



Х. А. Тхабисимов  
H. A. Thabisimov

## СУЩНОСТЬ ФЕДЕРАЛИЗМА КАК КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОГО ЯВЛЕНИЯ

### ESSENCE OF THE FEDERALISM AS A CONSTITUTIONAL AND LEGAL PHENOMENA

Исторически сложилось так, что человеческое сообщество находится в поисках приемлемой формы государственного устройства как способа своего существования. Поиски модели идеального государства начались с древнейших времен человеческой цивилизации, найдя отражение в работах Аристотеля, Платона и других мыслителей, высказывавших идею о построении объединенных государств. Упоминания о подобной организации часто встречаются в эпоху античности. В частности, для укрепления военной организации западноримские императоры пошли по пути, известному еще с IV в., а именно начали заключать договоры с вождями варварских племен, по которым последние объявлялись союзниками (федератами) империи и получали от императоров места для поселения, продовольствие, снаряжение, а также регулярную плату. Они превращались в регулярную армию империи. В результате такой политики на границах Римской империи образовались племенные федерации франков, севов, алеманов, бургундов, вандалов, готов и других племен. В 418 г. н. э. в Аквитании возникает первое федератское государство в составе Римской империи – варварское королевство вестготов. В 435 г. н. э. империей было официально признано и другое федератское государственное образование – Вандальское королевство (территория современной Африки). Из других федератских государственных образований в составе империи возникли: королевство бургундов (юго-восточная Галлия, 443 г.) и англосаксов (юго-восточная Британия, 451 г.). Федератские образования были полусамостоятельными от центральной римской администрации, но в то же время входили в ее состав<sup>1</sup>. Так, по мнению русского правоведа А. Яценко, «еще древняя римская держава в своем внутреннем строении покоилась на федеративных началах»<sup>2</sup>.

Идея федеративного объединения также издавна была свойственна раздробленной на множество мелких государств Греции. Платон в неоконченном диалоге «Критий» рисует воображаемый строй десяти государств на острове Атлантида.

Родоначальником теории федерализма традиционно считается Иоханнес Альтузиус (1562–1638), разработавший «федеральную теорию народного суверенитета» на основе принципа союза, или согласия. Он считал, что федерация учреждалась в результате иерархического возвышения новообразованного союза над меньшими по размерам союзами, начиная с семьи вплоть до государства<sup>3</sup>. Классическим вариантом считается концепция федерализма, предложенная в свое время американскими федералистами А. Гамильтоном, Д. Джеем и Д. Мэдисоном, которые довели принципы разделения властей до вертикали взаимоотношения составных частей союзного государства, а также до учета гражданских прав и индивидов, закрепляя таким образом принадлежность каждого гражданина местному сообществу и государству в целом. Эту систему принципов, норм и отношений называют федеративной демократией, при отсутствии которой федерация, ограничиваясь взаимоотношением уровней властей, носит достаточно формальный характер<sup>4</sup>.

© Х. А. Тхабисимов, 2014

<sup>1</sup> Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 23.

<sup>2</sup> Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1914. С. 400.

<sup>3</sup> Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 21.

<sup>4</sup> Абдулатипов Р. Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 20.



Первой федерацией традиционно считаются Соединенные Штаты Америки, а временем ее образования – конец XVIII в. Тогда же появился и сам термин «федерализм». Хотя, в действительности, и сам федерализм, и теория федерализма, как отмечалось выше, гораздо старше.

Модель федерализма, которую сегодня принято считать классической, возникла как итог многолетнего опыта строительства государства, основанного на множественности единиц правления. Уже из этого факта вытекает вывод о том, что история федерализма куда более обширна и корнями своими уходит гораздо глубже, чем принято считать.

Задолго до создания американской федерации в Европе XVI–XVIII вв. существовало государство под названием «Республика объединенных провинций» (Голландия), которое можно охарактеризовать как протофедеративное государственное образование. Так же глубоко в историю уходят корни швейцарского федерализма. Швейцарцы определяют федерацию как товарищество, скрепленное особым обязательством в форме взаимной клятвы.

Говоря о государстве, необходимо понимать, что речь идет об устройстве народов и граждан данной территории, страны. Государственная форма вырастает в жизни народа исторически и органически, и она всегда обусловлена его индивидуальными особенностями: внешними – его размерами, его климатом, его географическими данными, его расовым и племенным составом; и внутренними – его верою, его правосознанием, его моралью<sup>5</sup>. При обустройстве многонационального государства основополагающим было и остается противоречие между стремлением к сохранению самобытности и самостоятельности отдельных наций – этнических общностей, государственно-территориальных образований и обеспечением единства, целостности нации – государства. Из одного народа и для одного народа государство возникает, как правило, на основе геноцида, уничтожения и ассимиляции других народов и культур. Но моноэтничность оказалась мерой временной. Современные же государства, как правило, полиэтничны, многонациональны и многокультурны. Федерализм в этом плане выступает системой обеспечения государственно-организационного, управленческого, хозяйственного и духовного оформления единства всего этнического и регионального многообразия, сохраняя значимость как единства, так и многообразия<sup>6</sup>.

Само понятие «федерализм» достаточно широкое. Канадский политолог У. Стюард насчитал 267 определений федерализма<sup>7</sup>. Федерализм – это принцип, концепция, парадигма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях<sup>8</sup>. Как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне; как режим государственного устройства он определяет разделение государственной власти по вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве<sup>9</sup>.

Федерализм, прежде всего, это форма государственного устройства, объединяющая различные государственные образования, регионы и народы в единую государственную общность, которые функционируют как ее составные части, являясь при этом субъектами федерации, единого государства и потому подчиняясь общей воле всего народа. В соответствии с согласованными и закрепленными за ними полномочиями часть и целое подчиняются не друг другу, а общей воле, учитывая при этом местные, региональные, этнонациональные особенности и вместе с тем общенациональные интересы, гарантирующие единство. Суверенитет один, ибо волеизъявление – выраженное единым народом, – одно, при этом субъекты обладают своего рода «остаточным» суверенитетом (т. е. полномочиями и правами по сохранению своей самобытности и самостоятельности) и могут в соответствии с ними принимать свои конституции и законы.

Федеративное государство отвечает интересам исторических устремлений отдельных территорий и общностей к формированию своих государственных структур, но при этом

<sup>5</sup> Ильин И. А. О грядущей России. Избр. статьи / под ред. Н. П. Полторацкого. М., 1993. С. 55.

<sup>6</sup> Абдулатипов Р. Г. Федералогия. С. 5.

<sup>7</sup> Там же. С. 19.

<sup>8</sup> Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 11.

<sup>9</sup> Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 16.



объединяет всех в единое государство, осуществляя на практике взаимоприемлемое разграничение полномочий между уровнями властей по вертикали<sup>10</sup>.

Смысл федеративной идеи – в объединении общей воли различных государственных образований, частей государства при максимальном сближении государственной власти и управления к потребностям местных сообществ, граждан. Общая воля формируется как волеизъявление граждан всей страны в целом и как народа, населения, граждан субъектов федерации в частности. Отсюда и смысл двухпалатности парламента федеративного государства, который, с одной стороны, представляет граждан, а с другой – территории, субъекты федерации. Центральная власть при этом не имеет права отменить решение субъекта федерации, если он действует в рамках своих полномочий. Федерация же в своих полномочиях имеет и прямой выход на граждан, минуя органы власти субъектов федерации. Следовательно, федерализм – это система согласования интересов, их реализация, объединение усилий в налаживании обоюднoвыгодных отношений между различными уровнями власти и гражданскими сообществами<sup>11</sup>.

По теории Т. Гоббса, разграничение полномочий по горизонтали и по вертикали позволяет победить беспристрастное желание человека иметь больше и больше власти. Федерализм помогает победить желание сконцентрировать власть в одних руках (по вертикали) и, таким образом, сохраняет самобытность многообразия и обустройство крупных территориально сложных и многонациональных стран<sup>12</sup>.

Основными признаками федерализма русский правовед А. С. Яценко считал равноправие не только между федеральными и местными властями, но и между различными уровнями гражданских общин<sup>13</sup>.

Федерализм – форма, которая позволяет в границах большого государственного образования сохранить исторически сложившееся многообразие традиций, обычаев, культуры различных групп и слоев народа и наций<sup>14</sup>.

Профессор И. А. Ильин выделяет следующие основы федеративного строя.

I. Основа федеративного строя состоит в наличии двух или нескольких самостоятельно оформленных государств. Там, где их нет, о федерации не следует и говорить. Это они договариваются друг с другом о соединении в одно большое политическое «тело». Каждое из них должно быть совсем самостоятельным, как происходило в Германии, или они должны провозгласить свою независимость и начать борьбу за нее, как это было в Швейцарии и США. Но каждое из них должно стать консолидированной государственной общиной, успешно создавшей у себя власть, единство и правопорядок.

II. Эти оформленные государства должны быть сравнительно невелики, настолько, чтобы единое, из них вновь возникающее государство имело жизненно-политический смысл.

III. Договаривающиеся государства должны реально нуждаться друг в друге – и стратегически, и хозяйственно, и политически; иначе федерация не сложится или не удержится. Федерации вообще не выдумываются и не возникают в силу отвлеченных «идеалов», они вырастают органически. Но мало взаимной нужды и пользы, нужно, чтобы народы поняли эту нужду, признали эту пользу и захотели этого единения.

IV. Федерация и демократия возможны только там, где в народе воспитано чувство долга, где ему присущи свободная лояльность, верность обязательствам, чувство собственного достоинства и чести и способность к общинному и государственному самоуправлению.

V. Федерация возможна только там, где народу присущи искусство соглашения и дар политического компромисса<sup>15</sup>.

Думается, что для становления России полноценной федерацией следует начинать именно с воспитания и укрепления в народе (населении страны) и чувства долга, и чувства

<sup>10</sup> Абдулатипов Р. Г. Федералогия. С. 4.

<sup>11</sup> Там же. С. 19.

<sup>12</sup> Там же. С. 5.

<sup>13</sup> Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. С. 363.

<sup>14</sup> Боте М. Федерация и демократия на форуме юристов // Государство и право. 1992. № 4. С. 142–143.

<sup>15</sup> Ильин И. А. О грядущей России. Избр. статьи. С. 56–58.



ответственности по обязательствам, и чувства патриотической преданности общему делу, и способности к общинному и государственному самоуправлению, т. е. необходимо развивать федералистскую идеологию. А начинать надо с самого раннего возраста, в период становления личности, формирования основных жизненных принципов.

По мнению Р. Г. Абдулатипова, федерализм обеспечивает централизацию власти для установления общего порядка и единого управления, но одновременно идет на децентрализацию власти и разделение полномочий, чтобы быть доступнее составным частям – местным сообществам (субъектам федерации). Полноценная деятельность субъектов федерации и центральных органов власти федерации в целом в режиме согласования интересов и сотрудничества является необходимым условием существования общегосударственного суверенитета. Каждая составная часть должна быть адаптирована к другой в пределах общей правовой системы. Каждый действует самостоятельно, но в рамках правил, установленных этой правовой системой. Поэтому, когда говорят об автономном характере полицентрических систем, под ними подразумевают их способность к самоорганизации, базирующуюся на согласованной и утвержденной правовой системе. Федерализм – это способ объединения путем разумного разделения<sup>16</sup>.

Современное конституционное право рассматривает федерализм как принцип, форму и режим государственного устройства, который обеспечивает единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях. Однако федерализм как принцип обустройства выходит далеко за рамки применения только во внутригосударственных отношениях. Федерализм используется как средство оптимизации отношений между социальными негосударственными структурами, слияния государств и их территорий в единое сообщество. Федерация не расчленяет, не разделяет, а, наоборот, единит, интегрирует.

При анализе перспектив и тенденций совершенствования развития общественных, внутригосударственных и межгосударственных отношений идея федерализма как способа объединения людей в гармоничное и мирное сообщество на всех уровнях территориальной организации государственной и общественной власти является ключевой.

Таким образом, федерализм как конституционно-правовое явление – понятие многогранное и сложное. Как показывает история, двух одинаковых моделей федеративного государства не существует, несмотря на то что основные нормы, принципы, характеристики и подходы к изучению федерализма во многом могут быть схожи. Федерализм представляет собой важную основу конституционного строя многих государств. Теория федерализма – одна из политических теорий, которая стремится найти для политико-правовой жизни обществ уравновешенность между центром и регионами, позволяя им гармонично и двусторонне развиваться, предоставляя демократические возможности для участия народа, граждан, регионов в построении государства на принципах единства и сотрудничества.

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы государственного устройства, развития федерализма, а также проблемы, возникающие при разграничении полномочий между уровнями властей. Анализируются перспективы и тенденции совершенствования развития общественных, внутригосударственных и межгосударственных отношений.

**Ключевые слова.** Федерализм, государственное устройство, демократия, граждане, субъекты федерации, конституционный строй, разграничение полномочий, патриотизм, идеология, централизация власти.

**Annotation.** The article deals with the state system, the development of federalism, as well as problems associated with the division of powers between levels of government. The prospects and trends of improving the development of social, domestic and inter-state relations.

**Keywords.** Federalism, government, democracy, citizens, subjects of the federation, constitutional order, separation of powers, patriotism, ideology, the centralization of power.

<sup>16</sup> Там же. С. 21.





Л. А. Тхабисимова  
L. A. Thabisimova

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ ПРИРОДЫ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL ASPECTS OF THE NATURE OF THE FEDERAL GOVERNMENT OF THE RUSSIAN STATE

Конституция 1993 г. закрепила конституционно-правовой статус российского государства и его основные сущностные проявления. С ее принятием российский народ провозгласил новые подходы к решению проблем государственного устройства, многие из которых имеют существенное как правовое, так и политическое значение.

Многонациональный состав и большая протяженность территории РФ определили выбор федеративной формы государственного устройства. Это означает, что Россия – сложное государство, состоящее из государств (республик) и государственных образований, обладающих относительной политической самостоятельностью в рамках, установленных Конституцией РФ, Федеративным договором, законодательством РФ и иными договорами и соглашениями.

Конституционное закрепление России как правового государства можно считать перспективной нормой, определяющей один из главных ориентиров общественного развития. Воплощение идеи правового государства – это скорее идеал, к которому должны стремиться все цивилизованные страны. Наличие данной нормы имеет большое значение. Она призвана оказать определяющее влияние на весь строй отношений личности – общества – государства.

Полноценная жизнь государства немыслима без территории<sup>1</sup>. В правовом смысле территория определяет, прежде всего, пределы распространения властных полномочий различного уровня и характера. В Российской Федерации на одной и той же территории функционируют федеральная власть, власть субъектов Российской Федерации, власть местного самоуправления нескольких уровней, что соответственно обуславливает разграничение их полномочий. Конституция РФ прямо предписывает Российской Федерации обеспечивать целостность и неприкосновенность своей территории (ч. 3 ст. 4). Охрана государственной границы – одна из важнейших внешних функций государства. Важной гарантией территориальной целостности России является сосредоточение решения всех вопросов определения статуса и защиты государственной границы, территориального моря, воздушного пространства и т. п. в исключительном ведении федеральных органов власти. К этому необходимо добавить включение в их ведение вопросов войны и мира, обороны и безопасности, определения порядка продажи и покупки оружия, боеприпасов, военной техники и другого военного имущества, а также внешней политики и международных отношений, международных договоров и внешнеэкономических отношений России (ст. 71 Конституции). Важными гарантиями, обеспечивающими целостность России как федеративного государства, являются отсутствие в Конституции страны нормы, предусматривающей право субъектов Федерации на сецессию – односторонний выход из нее. Запрет на сецессию традиционно считается, как единство и целостность, отличием федерации от конфедерации. Запрет сецессии обеспечивает целостность государства.

Уже из самого понятия «субъект Федерации» следует, что это ограничено правоспособное образование, имеющее черты государственности, входящее в единое федеративное государство. Субъекты Федерации отвечают следующим параметрам: не обладают суверенитетом; не имеют права на отделение или сецессию; граждане любого субъекта Федерации имеют равные основные права и обязанности на территории всей Федерации;

© Л. А. Тхабисимова, 2014

<sup>1</sup> Барциц И. А., Левакин И. В. Территориальная целостность Российской Федерации: вопросы теории // Журнал российского права. 2002. № 10.



закон субъекта Федерации не может противоречить федеральному закону, перед лицом федеральной власти субъекты Федерации равны<sup>2</sup>.

Сохраняя приверженность известному принципу международного права о праве народов на самоопределение, Конституция России рассматривает его не как безусловное самоопределение народов, а как самоопределение в рамках существующего федеративного государства.

Официальная конституционная доктрина других государств также дает примеры уточнения этого принципа. Со времени принятия решения Верховного суда Канады 1998 г. по делу о выходе Квебека из состава Канады в конституционном праве утверждается принцип: односторонний выход недопустим. Нужно учитывать интересы всего сообщества и частей государства, остающихся в нем. Это судебное решение с учетом его юридических свойств, по сути, уже стало классическим. Современное право (международное и конституционное) допускает сецессию. Но, во-первых, допускается сецессия не субъектов федерации как таковых, а компактно проживающих национальных групп (народов); во-вторых, рассматривается возможность выхода этих народов только в случае, если они угнетаются; в-третьих, не признается односторонний выход без учета интересов государства и других субъектов федерации; в-четвертых, не допускается сецессия соблюдения без определенных правовых процедур, в том числе без решения населения, принятого на референдуме отделяющегося субъекта федерации<sup>3</sup>.

Государства признают национальный суверенитет и право наций на самоопределение, подтвержденное международными документами. В некоторых странах это право реализовалось в мирной форме (выход Сингапура из Малайзии) или вооруженной (выход Бангладеш из Пакистана), т. е. в виде сецессии части территории государства, имеющей особенности национального состава. Вместе с тем такой процесс, его формы всегда регулируются законами государства, судебными решениями (например, решение Верховного суда Канады 1998 г. по вопросу о возможности выхода субъекта Федерации – провинции Квебек из состава Канады). В России ст. 5 Конституции, устанавливая право народов на самоопределение, одновременно говорит, что оно может быть осуществлено только в рамках существующего государства<sup>4</sup>.

Закрепленный в Конституции РФ принцип государственного единства, т. е. признание субъектами федерального государства как единого целого с общеобязательной Конституцией, территорией и верховенством федеральных законов, означает невозможность сецессии. Тем более республики не могут признаваться субъектами международного права<sup>5</sup>.

Итак, что же все-таки означает право народов (наций) на самоопределение, и для чего оно было установлено, и как данное право соотносится с правом сецессии и государственной целостностью? Право наций на самоопределение – право народов (наций) самостоятельно определять форму своего государственного существования. Оно предполагает свободное установление нацией различных форм отношений с другими народами на основе добровольного объединения в федеративное государство или создания автономии; это также правомочность отделения и образования независимого государства, определения его внутреннего устройства (право определять общественный строй, форму правления и т. д.). Право наций на самоопределение – коллективное право народа, относящееся к общепризнанным нормам международного права<sup>6</sup>.

Конституции социалистических федеративных государств – СССР и Югославии (СФРЮ) включали положения о праве выхода республик из союза – в то же время такое право было предусмотрено лишь для союзных республик, но не для автономных образований.

<sup>2</sup> Большой юридический словарь / под ред. А. В. Малько. М., 2009.

<sup>3</sup> Хабриева Т. Я. Доктринальное значение российской Конституции // Журнал российского права. 2009. № 2.

<sup>4</sup> Чиркин В. Е. Государство и общество // Гражданин и право. 2007. № 4.

<sup>5</sup> Баглай М. В. Конституционализм и политическая система в современной России // Журнал российского права. 2003. № 11.

<sup>6</sup> Грушкин Д. В. Право народов на самоопределение. История развития и воплощение идеи. Экономико-правовая библиотека. [http://www.pravo.vuzlib.org/book\\_z428.html](http://www.pravo.vuzlib.org/book_z428.html).



Рассмотрим, как данное право отражено в международных документах. В Декларации о принципах международного права от 24 октября 1970 г. значит: «В силу принципа равноправия и самоопределения народов, закрепленного в Уставе ООН, все народы имеют право свободно определять без вмешательства извне свой политический статус и осуществлять свое экономическое, социальное и культурное развитие, и каждое государство обязано уважать это право в соответствии с положениями Устава<sup>7</sup>» (п. 1 Декларации).

В Декларации также указывается, что создание суверенного и независимого государства, свободное присоединение к независимому государству или объединение с ним, или установление любого другого политического статуса, свободно определенного народом, являются способами осуществления этим народом права на самоопределение<sup>8</sup>.

Далее Декларация констатирует, что ничто в приведенных выше абзацах не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов, как этот принцип изложен выше, и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи<sup>9</sup>.

Анализируя вышеизложенное, можно прийти к выводу, что сама идея самоопределения народов в соответствии с положениями международного права и сложившейся практикой относится только к народам, находящимся в колониальной или иной иностранной зависимости, а также к угнетенным народам, где государство допускает дискриминацию в отношении определенной нации. И ведь изначально право народов на самоопределение было установлено для избавления народов от колониальной зависимости. А в настоящее время его используют (вернее, спекулируют им) различные сепаратистские и националистские группировки для разжигания межнациональной войны. Хочется отметить, что данное право (право сецессии) может допускаться лишь тогда, когда власти государства делают невозможным «внутреннее» самоопределение, т. е. допускают массовые нарушения прав человека или систематическую дискриминацию, и нет другого способа изменить сложившееся положение. Механизм использования данного права должен основываться на внутреннем самоопределении, т. е. государство должно осуществлять защиту прав национальных меньшинств, обеспечить работу демократических институтов, позволяющих всем членам общества и всем группам эффективно участвовать в управлении и в распределении ресурсов.

Данное утверждение находит свое отражение и в относительно недавно принятой резолюции. 4 октября 2011 г. на заседании ПАСЕ в Страсбурге была принята резолюция № 1832, согласно которой «право этнических меньшинств на самоопределение... не предусматривает автоматического права на отделение и в первую очередь должно быть реализовано методом защиты прав меньшинств...»<sup>10</sup>.

Между тем, запрещая право выхода субъекта РФ из состава РФ, Конституция России не исключает возможности изменения субъектного состава Федерации путем изменения статуса субъектов, а также расширения ее субъектного состава: во-первых, новый субъект Федерации может быть образован на территории, входящей в состав одного или нескольких субъектов Федерации, во-вторых, территория какого-либо государства может войти в состав Российской Федерации. Конституция России закрепляет в п. «б» ст. 71 в ведении Федерации федеративное устройство, но изменение статуса субъекта Федерации производится по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта. Границы между территориями субъектов могут быть изменены только по их взаимному согласию, Федерация же по своему усмотрению изменять их не может.

<sup>7</sup> Декларация о принципах международного права от 24 октября 1970 г. // Правовая система «Гарант».

<sup>8</sup> Там же.

<sup>9</sup> Там же.

<sup>10</sup> Parliamentary Assembly of the Council of Europe. Resolution 1832 (2011) <http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta11/ERES1832.htm>



Итак, государственная целостность, которая предполагает единство государственной территории как пространственного предела действия государственного суверенитета РФ, должна быть незыблемой и стабильной. Запрет сецессии в федеративном государстве вполне обоснован и никак не связан с правом наций (народов) на самоопределение, а уж тем более ущемлением прав национальных меньшинств, когда в государстве соблюдаются и уважаются права человека и гражданина и не допускается массовая дискриминация. По этому поводу на ум приходит замечательное определение, данное профессором И. А. Ильиным: «Союз государств заключается на верность и на веки: он не признает ни свободного выхода, ни измены; он скрепляется клятвой; он ненарушим; он не может состоять из интегрирующих предателей и подкупных полупредателей; он не возможен между мелкими народами, болеющими политическим тщеславием, манией величия и ненавистью. Такой союз будет эфемерным: он или будет заменен унитарной формой, или же погубит всех своих участников и погибнет сам...»<sup>11</sup>.

Еще хочется добавить, что целостность федеративного государства невозможна, если нет политической целостности (государственного единства) на всей его территории. Политическая целостность в РФ, в свою очередь, обеспечивается равенством всех граждан перед законом и судом (ч. 1 ст. 19 Конституции); закреплением единого и равного гражданства независимо от оснований его приобретения (ч. 1 ст. 6 Конституции); определением в качестве единого на всей территории государственного языка РФ – русского языка (ч. 1 ст. 68 Конституции).

Следующий принцип – единство системы государственной власти.

Всякая государственная власть осуществляется государством через свои органы – называемые государственными органами. Принцип единства системы государственной власти выражается в том, что федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ составляют единую систему. Решения федеральных органов, принятые в пределах их полномочий, обязательны на всей территории страны. Совокупная компетенция всей системы органов государственной власти включает в себя основные полномочия, необходимые для осуществления функций государства.

Единство системы органов государственной власти РФ обеспечивается единообразным порядком образования органов, учреждаемых федеральным законом, наделением органов государственной власти едиными общими полномочиями. Законодательные органы правомочны принимать законы, исполнительные – организуют их исполнение, осуществляют оперативное текущее государственное управление. При этом каждый орган государственной власти, действуя в соответствии со своей компетенцией, реализует общие (единые) государственные цели и задачи. Ведь орган государства вне зависимости от своей видовой принадлежности, уровня (федеральный орган или орган субъекта РФ) призван обеспечивать достижение общих (общесоциальных, а значит, общегосударственных) интересов. Всякий орган государства по этой причине выступает элементом общей системы государственных органов.

Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ указано, что система органов государственной власти субъекта РФ должна соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным Конституцией РФ, субъекты РФ должны в основном исходить из федеральной схемы взаимоотношений исполнительной и законодательной властей<sup>12</sup>.

Согласно ч. 2 ст. 77 Конституции в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации. В отношении органов исполнительной власти Президент РФ наделяется правом приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов Федерации в случае их противоречия Конституции,

<sup>11</sup> Ильин И. А. О грядущей России. Избр. статьи / под ред. Н. П. Полторацкого. М., 1933. С. 57–58.

<sup>12</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П // Вестник Конституционного Суда. 1996. № 1.



федеральным законам, международным обязательствам РФ или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (ч. 2 ст. 85).

Единство системы государственной власти означает, что органы государственной власти в субъектах Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. Согласно разъяснению Конституционного Суда РФ государственная власть в субъектах Федерации, как и на федеральном уровне, должна опираться на принципы демократического федеративного правового государства с республиканской формой правления (ч. 1 ст. 1), единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), а также осуществления государственной власти на основе разделения законодательной, исполнительной и судебной властей и вытекающей из этого самостоятельности их органов (ст. 10)<sup>13</sup>.

Этот принцип включает в себя как общие основы построения органов государственной власти Федерации и субъектов, так и проведение общей государственной политики.

Характеризуя деятельность территориальных органов федеральной исполнительной власти, В. В. Путин на совещании 23 января 2010 г. в городе Пятигорске, будучи в то время Председателем Правительства РФ, указал на то, что территориальные органы федеральных ведомств порой живут сами по себе, отстраняясь от проблем регионов, часто плодят коррупционность, некомпетентность, административные барьеры, участвуют в межклановых и бизнес-разборках и тем самым дискредитируют государственную власть<sup>14</sup>.

Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>15</sup> лишь в общих чертах регулирует вопросы разграничения полномочий и взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, что соответственно сказывается на качестве построения единой системы исполнительной власти. Изданные в связи с этим Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>16</sup> и Постановление Правительства от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти»<sup>17</sup> в какой-то степени улучшили формы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти. Но это лишь малая доля в направлении повышения эффективности деятельности указанных органов власти, предстоит еще много работать над поисками оптимальных форм гармоничного взаимодействия государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти.

Что касается единства судебной власти, то можно отметить следующее. В Российской Федерации до настоящего времени не завершено формирование судебной системы, поскольку продолжается процесс становления и развития судов субъектов РФ, и, в частности, не более одной трети российских регионов создали конституционные (уставные) суды. Помимо этого, совокупность судов субъектов РФ не отвечает критериям системности, так как конституционные (уставные) суды и мировые судьи не взаимодействуют друг с другом.

<sup>13</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края» // Правовая система «Гарант».

<sup>14</sup> Цалиев А. М. Органы государственной власти субъектов РФ и их деятельность по защите прав и свобод (на примере Республики Северная Осетия – Алания). Монография. М., 2011. С. 29.

<sup>15</sup> Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Правовая система «Гарант».

<sup>16</sup> Указ Президента РФ от 2 июля 2005 г. № 773 «Вопросы взаимодействия и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» // Там же.

<sup>17</sup> Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2005 г. № 725 «О взаимодействии и координации деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти» (с изменениями от 8 декабря 2008 г.) // Там же.



Конституционное судопроизводство на «региональном» уровне существует лишь в отдельных субъектах РФ, мировые же судьи воспринимаются обществом и государством скорее не как суды субъекта РФ, а как нижестоящее звено федеральной судебной системы. Такое положение органов государственной власти в судебной системе России не обеспечивает возможность реализации ими своих специфических целей и задач в полном объеме.

В Российской Федерации юридически закреплено разделение судебной системы на федеральные суды и суды субъектов Федерации, но обеспечено функционирование последних в рамках единой судебной системы, в отличие, например от США и ФРГ, сформировавших судебные системы как федерального и регионального уровня, где концепция судебного федерализма реализуется в полном объеме, а именно пересмотр судебных актов региональных судов осуществляется вышестоящими, но также региональными судебными инстанциями<sup>18</sup>.

Таким образом, проходящий в России процесс реформирования судебной власти пока не сформировал единой системы органов правосудия и единства системы государственной власти при формировании судебной системы РФ.

Говоря о том, составляет ли законодательная власть Федерации и ее субъектов единую систему органов, можно отметить следующее. Данная ветвь власти законодательствует не только по предметам ведения субъекта Федерации, но и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; она имеет право законодательной инициативы в Федеральном Собрании; направляет своего представителя в верхнюю палату парламента – Совет Федерации, т. е. в законодательный (представительный) орган государственной власти Российской Федерации. В связи с этим встает вопрос о единстве законодательной власти. Однако речь все же идет именно о единстве власти, а не системы органов. Не случайно Конституция РФ говорит непосредственно лишь о единстве системы органов судебной и исполнительной власти. Именно в том, что законодательные органы Федерации и ее субъектов не образуют единую систему органов государственной власти, и заключается особенность федеративных отношений, специфика разделенного законодательства на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве. Для суверенного государства, независимо от формы его государственного устройства, важное значение имеет именно единство законодательной власти для обеспечения его государственной целостности<sup>19</sup>.

Думается, что основная проблема в построении единой системы государственной власти состоит в отсутствии организационных и политических механизмов, которые смогли бы предотвратить чрезмерную концентрацию власти. Ведь грамотно организованная децентрализация не будет разрушать единую систему государственной власти, а наоборот станет способствовать ее укреплению, так как является оптимальным способом функционирования единой иерархии власти.

Следующим основополагающим конституционным принципом Российской Федерации, а также федерализма в целом является принцип разграничения предметов ведения между РФ и субъектами РФ. Данный принцип лежит в основе всей системы принципов российского федерализма. Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов в ее составе устанавливает Конституция, что выступает существенной гарантией федерализма. Конституционное разграничение предметов ведения между РФ и ее субъектами состоит из двух списков. Первый – устанавливает предметы исключительного ведения России, по которым принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы (ст. 71 Конституции).

Второй, содержащийся в ст. 72 Конституции список включает предметы совместного ведения органов государственной власти РФ и субъектов РФ<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Павликов С. Г. Системы судов субъектов федеративного государства // Там же.

<sup>19</sup> Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. Учеб.-практ. пособие. М., 1998.

<sup>20</sup> Садовникова Г. Д. Комментарий к Конституции РФ (постатейный). 7-е изд., испр. и доп. М., 2012. С. 25.



Разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации является самой сложной проблемой федерализма.

Единообразие конституционного подхода к распределению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами требует установления федеральным законодателем единых правил взаимоотношений федеральных органов государственной власти со всеми субъектами РФ<sup>21</sup>. Однако правовое равенство субъектов не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов Федерации и ее субъектов, и здесь важную роль сыграли договоры о разграничении предметов ведения и полномочий и соглашения о взаимном делегировании осуществления части полномочий. Поскольку в Конституции приводится лишь перечень предметов совместного ведения, органы государственной власти – федеральные и региональные – ведут процесс разграничения своих полномочий по конкретным предметам совместного ведения (закрепляют юридически значимым документом конкретный объем полномочий и ответственность органов власти различных уровней по различным вопросам предметов совместного ведения).

Так, одним из существенных элементов федеративного устройства России стали выступать договоры и соглашения между органами государственной власти РФ и ее субъектов о разграничении предметов ведения и полномочий, а также о взаимном делегировании части полномочий. Реализуя конституционные положения в определении, прежде всего, сфер своего ведения, субъекты Российской Федерации спешили заключать с центром соответствующие договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Положив основу для формирования договорного порядка разграничения предметов ведения и полномочий, Республика Татарстан, ставшая примером для других субъектов России в 1994 г., продолжает оставаться таковым и на сегодняшний день, поскольку является единственным субъектом Российской Федерации, с кем последняя в 2007 г. утвердила новый договор<sup>22</sup>.

Несмотря на наличие некоторых явных противоречий конституционным нормам, они сыграли важную роль в развитии и становлении договорного порядка регулирования отношений центра и регионов.

В реализации конституционных требований заключенные с конкретным субъектом Российской Федерации договоры о разграничении предметов ведения и полномочий имели важное значение не только по факту их подписания, но и прежде всего потому, что явились базой для формирования правовых основ разграничения предметов ведения и полномочий<sup>23</sup>.

Утверждение и закрепление в Конституции РФ 1993 г. принципа разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и субъектами РФ является прорывом в истории российской государственности.

Конституция не содержит права республик в составе РФ на выход из Федерации. Не может, не должно предусматриваться подобное право и конституциями республик в составе РФ. Установление такого права означало бы признание правомерности полного или частичного нарушения территориального единства суверенного государства и единства населяющих его народов. Любые действия, имеющие целью нарушение этого единства, наносят ущерб конституционному строю РФ и несовместимы с международными нормами. Подобные действия означают также игнорирование принципа нерушимости границ, признанного в современном международном праве одной из основополагающих норм,

<sup>21</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева. М., 2010.

<sup>22</sup> Тихомирова Л. А. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов в области охраны окружающей среды. Науч.-практ. исследование // Правовая система «Гарант».

<sup>23</sup> Там же.



соблюдение которых необходимо для сохранения международного мира и обеспечения всеобщей безопасности<sup>24</sup>. Таким образом, Конституция РФ устанавливает не равноправие и самоопределение народов вообще, а равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации.

Следующий рассматриваемый принцип – принцип государственного суверенитета РФ. Суверенитет – неотъемлемый сущностный признак любого государства. Принцип признания государственного суверенитета РФ предопределяет верховенство России (в решении своих внутренних дел) и ее независимость (во внешних сношениях). Свойства верховенства и независимости исключают существование двух уровней суверенных властей и не допускают суверенитета ни республик, ни иных субъектов РФ. Как это было в так называемый «парад суверенитетов» в период с 1990–1993 гг., многие субъекты РФ принимали декларации о суверенитете, присваивали дополнительные полномочия, не предоставленные им федеральной Конституцией и относящиеся к прерогативе федерального центра. Конституции и Уставы большинства субъектов Федерации этого периода грубо противоречили федеральному законодательству.

В действующей Конституции согласно ч. 1 ст. 4 суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию. Наряду с этим республики в составе Федерации признаются государствами (ч. 2 ст. 5 Конституции), что может рассматриваться как наличие у них суверенных прав. Конституционная модель суверенитета включает в себе противоречия в вопросе о субъектах осуществления верховной власти в России: с одной стороны, это Федерация, с другой – толкование может выявить других субъектов обладания суверенитетом<sup>25</sup>.

В связи с этим Конституционный Суд РФ высказал свою правовую позицию в Постановлении Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»<sup>26</sup>. Конституционный Суд РФ констатировал, что суверенитет, предполагающий по смыслу ст. 3, 4, 5, 67 и 79 Конституции Российской Федерации верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полноту законодательной, исполнительной и судебной власти государства на его территории и независимость в международном общении, представляет собой необходимый качественный признак Российской Федерации как государства, характеризующий ее конституционно-правовой статус. Конституция РФ не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, исключает существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т. е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации. Однако согласно ч. 2 ст. 5 Конституции РФ республики в составе РФ все-таки признаются государствами, что свидетельствует о наличии у них суверенных прав. Вышеуказанное Постановление Конституционного Суда РФ не вносит определенности в статус республик, так как определить данный статус может только Конституция.

Как в свое время правильно отмечал А. С. Яценко, суверенитет как верховенство и юридическая полнота власти по самому своему понятию не может быть делим<sup>27</sup>.

Думается, что все-таки необходимо исключить из Конституции РФ положение о государственном статусе республик. Справедливости ради следует заметить, что исключение данного положения приведет к более равноправному статусу субъектов РФ.

<sup>24</sup> Комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. В. Д. Зорькина, Л. В. Лазарева.

<sup>25</sup> Глигич-Золотарева М. В. Правовые основы федерализма. С. 216.

<sup>26</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-П // Правовая система «Гарант».

<sup>27</sup> Яценко А. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. С. 386.





Следующий принцип – принцип единства правовой системы РФ. Единство системы права – специфическое свойство права, обусловленное единством целей и задач правового регулирования, единством правовых принципов, определяющих сущность права, а также единством системы регулируемых отношений. Единство правовой системы России обеспечивается верховенством Конституции Российской Федерации по отношению как к федеральным актам, так и к актам субъектов Федерации. Федеральные законы обладают приоритетом над правовыми актами субъектов Федерации. Установленные Конституцией Российской Федерации предметы ведения регулируются правовыми актами различного уровня. Так, по предметам ведения Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы. По предметам же совместного ведения издаются только федеральные законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам. Такая система законов способствует единству правовой системы России.

Совокупность региональных законов представляет собой систему законодательства субъекта Федерации, которая есть относительно автономная целостность правовых явлений (нормативная основа), складывающаяся во взаимодействии и взаимосвязи с внешней средой как неотъемлемая часть российской правовой системы<sup>28</sup>.

Совершенствование регионального законодательства зависит от ряда организационных вопросов. Так, в настоящее время к проблеме соответствия регионального законодательства федеральному имеют отношение несколько органов власти: прокуратура, министерство юстиции, суды общей юрисдикции, управления созданных федеральных округов. Профессиональная оценка ими региональных законов на предмет соответствия Конституции РФ, федеральному законодательству нередко расходится. К тому же при наличии такого количества ведомств, имеющих отношение к одному вопросу, ответственность за результаты работы растворяется. Целесообразнее данную работу, по мнению Т. Д. Масурова и А. М. Цалиева<sup>29</sup>, поручить Министерству юстиции, ее территориальным органам с предоставлением им права обращаться в суд на предмет отмены правового акта, противоречащего Конституции, федеральному законодательству, конституции (уставу) субъекта РФ, и его же обязать проводить предварительную экспертизу правовых актов на предмет законности<sup>30</sup>.

В законотворческой работе с целью формирования единого правового пространства важное значение приобретают согласованные усилия субъектов РФ по разработке наиболее важных региональных законов.

Таким образом, для обеспечения единства правового пространства РФ необходимо: улучшить качество подготовки нормативно-правовых актов участниками нормотворческого процесса путем повышения их юридической квалификации и совершенствования нормотворчества; завершить оформление законодательной базы по вопросу рамок возможного нормотворчества органов государственной власти субъектов Федерации, что в свою очередь решило бы проблему желания отдельных регионов обладать избыточным суверенитетом. Ведь одной из проблем в области единого правового пространства России является несоблюдение принципа приоритета норм Конституции РФ над иными правовыми нормами, федеральных правовых норм над нормами субъектов Федерации.

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы, касающиеся конституционного закрепления России как правового государства, анализируются принципы государственного единства и некоторые аспекты государственной целостности, которая предполагает единство государственной территории как пространственного предела действия государственного суверенитета Российской Федерации.

**Ключевые слова.** Конституция, государственная власть, правовое государство, субъект Федерации, федеративное устройство, конституционно-правовой статус, националь-

<sup>28</sup> Борисова М. М., Дудко И. Г. Конституционно-правовой статус субъекта РФ. М., 2010. С. 127.

<sup>29</sup> Республика Северная Осетия – Алания в составе РФ / Т. Д. Масуров, А. М. Цалиев. М.; Владикавказ. 2013. С. 48–49.

<sup>30</sup> Там же.



ный суверенитет, Конституционный Суд РФ, судебная система, разграничение предметов ведения.

**Annotation.** The article discusses the constitutional consolidation of Russia as a state of law, analyzes the principles of national unity and integrity of some aspects of the state, which implies the unity of the state territory, as the spatial limit of the action of the state sovereignty of the Russian Federation.

**Keywords.** The Constitution, the government, rule of law, subject of the Federation, the federal structure, the constitutional and legal status, national sovereignty, the Constitutional Court of the Russian Federation, the judicial system, the distinction between objects of reference.

*А. М. Цалиев*  
*A. M. Tsaliev*

## КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ СУДЕБНОГО ФЕДЕРАЛИЗМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

### CONSTITUTIONAL AND LEGAL BASIS OF JUDICIAL FEDERALISM IN MODERN RUSSIA

1. Конституция характеризует Россию как федеративное государство. Можно было бы согласиться с такой формулировкой, если бы в государственно-правовой жизни наблюдались реальные шаги по совершенствованию федерализма в России. Однако на деле такое утверждение не соответствует действительности, а скорее правильно определяется специалистами как норма, написанная на вырост, как норма-цель, программное положение. Наоборот, на фоне разговоров о необходимости развития федеративных отношений наблюдается явное превалирование и даже засилье федеральных органов государственной власти в субъектах РФ. Так, в настоящее время в Северной Осетии – Алании республиканский орган исполнительной власти представляет 34 структуры власти, в то же время здесь организованы и функционируют 49 территориальных федеральных органов исполнительной власти<sup>1</sup>. Кроме того, действуют 16 территориальных органов федеральных государственных учреждений, осуществляющих отдельные государственные управленческие функции.

Почти аналогичное соотношение различных структур исполнительной власти наблюдается и в других субъектах Российской Федерации. На мой взгляд, даже на уровне здравого смысла, без всяких рекомендаций управленческой науки, вполне очевидна явная необоснованность такой организации региональной исполнительной власти. Недовольство этим не только на местах, но и в центре достигло таких размеров, что недавно Председатель

---

© А. М. Цалиев, 2014

<sup>1</sup> Значительную долю в них составляют контрольно-надзорные органы с многочисленным штатом работников. Так, Президент Российской Федерации В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию отметил, что в контрольно-надзорных органах работают около миллиона человек. Это практически столько же, сколько у нас врачей или учителей (см.: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2012. С. 37).



Совета Федерации В. Матвиенко предложила сократить количество федеральных чиновников в регионах вдвое. Об этом же говорят все главы субъектов Российской Федерации. В противном случае, по мнению В. Матвиенко, если не уменьшить армию бюрократов, они так и продолжают мешать развитию регионов при этом они ни за что не отвечают<sup>2</sup>. Все это хорошо знают федеральные органы исполнительной власти и федеральные контрольно-надзорные органы, но поскольку делиться своими полномочиями, а уж тем более уходить из регионов не хочется, они начали передавать аналогичным органам власти субъектов РФ свои обязанности по решению тех или иных задач, а процесс этот, с помощью политологов, красиво обозначили как «наделение субъектов дополнительными полномочиями». Именно таким образом понимают ведомственные чиновники требование руководства страны о необходимости развития федеративных отношений.

2. Не будем забывать, что одной из причин распада СССР стала чрезмерная централизация государственной власти. Субъекты СССР – бывшие союзные республики практически были лишены какой-либо самостоятельности. Поэтому в условиях ослабления центральной власти они спешно воспользовались предусмотренным в Конституции СССР своим правом выхода из союзного государства. История и современность показывают, что в любом государстве, даже с унитарной формой устройства, в случае если не соблюдается разумный баланс между центральной и местной властями, не учитываются местные особенности, игнорируется волеизъявление этнических групп населения, рано или поздно наблюдаются тенденции федерализации и даже распад таких государств. В современной истории это подтверждается примерами Молдавии, Грузии и Украины. Полагаю, что Россия, в Конституции которой прямо установлено, что она является федеративным государством, должна учесть собственный исторический опыт, опыт других государств и общемировые тенденции федерализации государств, осуществляя более оптимальное распределение предметов ведения и полномочий в рамках ст. 72 Конституции Российской Федерации, соблюдая баланс интересов центра и регионов<sup>3</sup>.

3. Одной из важнейших характеристик, свидетельствующих о состоянии федеративных отношений, является федерализация органов государственной власти. О степени ее развития в России можно судить на примере организации судебной власти. В Конституции РФ о федеративном устройстве судебной власти ничего не сказано. В Главе 7, посвященной судебной власти, предусматриваются лишь нормы, определяющие виды и принципы судопроизводства, правовой статус судей и высшие судебные инстанции в лице Конституционного и Верховного судов и вводится понятие «федеральные суды». При этом даже не определяется, что к ним относится.

Нормативной основой федерализации судов является Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>4</sup>. В нем впервые проводится классификация на федеральные суды и суды субъектов РФ. В итоге, в соответствии с данным Законом к федеральным судам были отнесены все существующие до этого суды, а к судам субъектов РФ – конституционные (уставные) суды и мировые судьи.

До принятия указанного Закона многие политики, руководители субъектов Российской Федерации, юристы предлагали считать судами субъектов РФ Верховные суды республик, областные, краевые и иные суды этого уровня, а местными судами – районные суды. К федеральным судам, по примеру многих федеративных государств, предлагали отнести только суды высшей инстанции и все военные суды. За такое судоустройство высказались Главное государственное правовое управление Администрации Президента Российской Федерации и тогдашний министр юстиции Ю. Х. Калмыков. Противоположную позицию занял Верховный Суд Российской Федерации, который, отстаивая единство судебной системы, предложил все действующие суды, кроме конституционных (уставных) и мировых судей, отнести к федеральным судам.

<sup>2</sup> *Замякина Т.* Рубануть по чиновникам // Российская газета. 2014. 26 марта; *Цепляев В.* Чиновников сократят на 50 %? // Аргументы и факты. 2014. 2–8 апр.

<sup>3</sup> *Мамсуров Т. Д.* Регионы – центр: проблемы согласования интересов. М., 2000.

<sup>4</sup> ИПП «Гарант».



По данному вопросу Федеральное Собрание долго не могло прийти к единому мнению. Особенно упорствовали члены Совета Федерации – руководители субъектов Российской Федерации. Только путем их письменного опроса был одобрен и подписан Президентом РФ 31 декабря 1996 г. подготовленный согласительной комиссией Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации».

4. В настоящее время согласно ч. 4 ст. 4 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» мировые судьи относятся к судам субъектов Российской Федерации. Фактически же они являются федеральными судьями, поскольку правовой основой их организации и деятельности выступают федеральные законы – федеральное материальное и процессуальное законодательство; финансируются из федерального бюджета; функционируют при федеральных судах, составляя первичное звено судов общей юрисдикции; осуществляют правосудие именем Российской Федерации; в соответствующих региональных законах о них говорится, что полномочия, порядок деятельности мировых судей устанавливаются Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О судебной системе Российской Федерации».

По существу судебную власть в субъектах Российской Федерации в настоящее время фактически представляют лишь конституционные (уставные) суды, которые «остаются одними из немногих автономных структур, через которые возможно отстаивание принципа децентрализации государственной власти по вертикали, привнесение в политику субъектов Федерации региональной специфики»<sup>5</sup>. К сожалению, на сегодняшний день они функционируют лишь в 17 субъектах Российской Федерации.

Таким образом, несмотря на то что в соответствии со ст. 1 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» одним из принципов деятельности органов государственной власти субъекта Российской Федерации является разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, можно говорить, что в субъектах РФ нет своей судебной власти. И это в то время, когда создание органов судебной власти субъектов РФ преследует не только институциональные цели, но и, как правильно отмечает С. Г. Павликов, такие дополнительные цели, как совершенствование взаимоотношений Федерации и ее субъектов, а также судебных органов и местных сообществ, реализация принципа федерализма в сфере судебного строительства. При этом «региональные суды» могут разрешить следующие задачи: приблизить суд к месту проживания граждан; отправлять правосудие, соответствующее уровню правосознания граждан (в том числе на основе использования примирительных процедур, разъяснения судебных решений и т. д.); обеспечить взаимодействие институтов гражданского общества и суда, включая общественный контроль над процессом назначения судей; снизить нагрузку на федеральную судебную систему; упростить процедуру инициирования судебного разбирательства (снижение минимального размера уплачиваемой госпошлины, замена письменного обращения устным протоколируемым заявлением и т. д.); ускорить процесс разрешения возникшего конфликта (прежде всего, путем установления сокращенных сроков разбирательства дел); повысить авторитет «регионального суда» путем выборов его судей, согласования их назначения с представителями местных сообществ<sup>6</sup>.

5. С учетом сказанного вполне очевидной становится необходимость дальнейшего развития судебного федерализма. В первую очередь, следует начать с образования конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации. Отмечу, что еще 6 июня 1991 г. на третьей сессии Верховного Совета РСФСР при обсуждении проекта

<sup>5</sup> Петренко Д. С. Анализ интенсивности правоприменительной деятельности конституционных (уставных) судов Российской Федерации // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. М., 2007. № 5. С. 90.

<sup>6</sup> Павликов С. Г. О некоторых конституционно-правовых аспектах исследования категорий «судебная власть» и «судебная система» субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2007. № 6. С. 56.



закона о Конституционном Суде РСФСР прямо было заявлено, что в республиках должны быть свои конституционные суды<sup>7</sup>.

В последние годы в устных и письменных выступлениях практических и научных работников не раз было отмечено, что конституционные (уставные) суды, наряду с укреплением конституционной законности, защиты прав и свобод человека и гражданина на местах, способствуют развитию федерализма. Полагаю, что этот фактор имеет весьма важное значение в федеративном государстве. Более того, формирование конституционной юстиции не только на уровне Российской Федерации, но и в ее субъектах является, по мнению Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф. Х. Мухаметшина и Председателя Конституционного суда Республики Татарстан В. Н. Демидова, необходимым условием существования федеративного государства. Они правильно отмечают, что проблемы становления и развития органов конституционного правосудия представляются актуальными и значимыми как для Российской Федерации в целом, так и для ее субъектов<sup>8</sup>. Со своей стороны хочу подчеркнуть, что конституционные (уставные) суды – единственный региональный орган государственной власти, создание которого, без опасения ослабления центральной государственной власти, является одним из проявлений практической реализации характеристики России как федеративного государства.

6. По мнению некоторых специалистов, судебный федерализм проявляется в праве субъектов РФ самостоятельно решать вопрос о создании конституционных (уставных) судов. С таким выводом можно согласиться отчасти, поскольку, на мой взгляд, на начальном этапе строительства федеративного правового государства центр должен инициировать в субъектах Российской Федерации организацию полноценной государственной власти на основе важного конституционного принципа разделения власти на три ее ветви. В частности, это может выражаться в федеральном финансировании конституционных (уставных) судов, тем более что это соответствует ст. 124 Конституции РФ. Правда, на законодательном уровне, вопреки указанной конституционной норме, финансирование этих судов отнесено к субъектам РФ.

Кроме сказанного, федеральный центр, ввиду нежелания субъектов Российской Федерации создавать судебные органы конституционного контроля над своими региональными законами и иными нормативными правовыми актами, мог бы более активно инициировать их дальнейшее развитие путем создания должного правового регулирования, способствующего обеспечению реального судебного федерализма.

Хочу отметить, что в Конституционном Суде Республики Северная Осетия – Алания разработан проект закона «Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации», который был направлен в Парламент Республики Северная Осетия – Алания как субъекту права законодательной инициативы в Государственной Думе РФ. Но он не нашел должного понимания в Федеральном Собрании РФ, поскольку, на их взгляд, общие принципы организации конституционных (уставных) судов субъектов РФ уже установлены в Федеральном конституционном законе «О судебной системе Российской Федерации». Но при внимательном прочтении данного Закона легко можно убедиться в том, что это не соответствует действительности. Неслучайно Г. А. Жилин, профессор, судья Конституционного Суда РФ, предлагает принять специальный федеральный закон, целостно определяющий правовые основы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов РФ<sup>9</sup>. Такая позиция поддерживается большинством ученых и председателями действующих конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Более того, на необходимость федерального правового регулирования *общих вопросов* организации и деятельности конституционных (уставных) судов неоднократно указывалось в действующем законодательстве и в решениях высших

<sup>7</sup> См., напр.: Тарасова Е. П. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации: новый импульс развития федерализма // Ежеквартальный бюллетень. 2002. № 3. С. 43.

<sup>8</sup> Мухаметшин Ф. Х., Демидов В. Н. Конституционная (уставная) юстиция как фактор развития российского федерализма // Государство и право. 2007. № 2. С. 46.

<sup>9</sup> Жилин Г. А. Конституционное судопроизводство в субъектах Российской Федерации: некоторые проблемы становления и развития // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 1(37). С. 14.



судов РФ. Так, например, в соответствии с ч. 4 ст. 19 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» порядок наделения полномочиями председателей, заместителей председателей, других судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации устанавливается *федеральными законами* и законами субъектов РФ. В соответствии с Определением Верховного Суда РФ от 15 августа 2002 г. № 78-Г 02-39, п. 2, 3 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» к ведению субъекта Российской Федерации отнесены лишь финансирование конституционных (уставных) судов субъектов РФ и установление порядка рассмотрения вопросов, отнесенных к его компетенции. Эти суды действуют на основе Конституции РФ и федеральных законов и не могут рассматриваться в качестве самостоятельной системы судебной власти субъекта Российской Федерации, не входящей в судебную систему РФ. Согласно правовым позициям Конституционного Суда РФ лишь с учетом федерального регулирования субъекты Российской Федерации самостоятельно определяют порядок организации и деятельности конституционных (уставных) судов (Определение Конституционного Суда РФ от 9 апреля 2002 г. № 71-О).

И, наконец, на практике есть поучительные примеры, когда Государственная Дума Российской Федерации путем принятия таких федеральных законов, как законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О мировых судьях в Российской Федерации», «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» не только инициировала создание соответствующих органов власти, но и урегулировала общие принципы их организации и деятельности, что согласуется с конституционно-правовыми принципами федеративного государства.

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы оптимальной организации органов государственной власти в федеративном государстве, судебного федерализма, развития конституционных судов субъектов РФ, и в связи с этим необходимости принятия Федерального закона «Об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации».

**Ключевые слова.** Федеративное государство, субъекты Российской Федерации, судебный федерализм, конституционные и уставные суды субъектов РФ.

**Annotation.** The article considers the optimal organization of public authorities in a federal state, the judicial federalism, the development of constitutional courts of subjects of the RF, and therefore the need for adoption of the Federal Law “About general principles of the organization and the activity of the constitutional (statutory) courts of subjects of the Russian Federation.”

**Keywords.** Federal state, subjects of the Russian Federation, judicial federalism, constitutional and statutory courts of the Russian Federation.



### АВАКЪЯН СУРЕН АДИБЕКОВИЧ

Родился в Новороссийске Краснодарского края. Окончил юридический факультет Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Заведующий кафедрой конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки: [suren@law.msu.ru](mailto:suren@law.msu.ru)

### AVAKYAN SUREN

Was born in Novorossiysk, Krasnodar region. Graduated from the law faculty of Moscow State University of M. V. Lomonosov. Head of the chair of constitutional and municipal law of Moscow State University of M. V. Lomonosov.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: [suren@law.msu.ru](mailto:suren@law.msu.ru)

### АНТОНОВА НАНА АЛИЕВНА



Заведующая кафедрой конституционного, административного и таможенного права Тверского государственного университета.

Доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки: [antonova@tversu.ru](mailto:antonova@tversu.ru)

### ANTONOVA NANA

Head of the chair of constitutional, administrative and customs law of Tver State University.

Doctor of jurisprudence.

E-mail: [antonova@tversu.ru](mailto:antonova@tversu.ru)

### АЧКАСОВ ВАЛЕРИЙ АЛЕКСЕЕВИЧ



Родился в 1953 г. в поселке Ерцево Архангельской области. Окончил философский факультет Ленинградского государственного университета.

Заведующий кафедрой международных политических процессов факультета политологии Санкт-Петербургского государственного университета.

Доктор политических наук, профессор.

Контактная информация для переписки:

[val-achkasov@yandex.ru](mailto:val-achkasov@yandex.ru)

### ACHKASOV VALERIY

Was born in 1953 in Yertsevo village of Arkhangelsk region. Graduated from the philosophy faculty of the Leningrad State University. Head of the chair of international political processes of the faculty of political science of St.-Petersburg State University.

Doctor of political sciences, professor.

E-mail: [val-achkasov@yandex.ru](mailto:val-achkasov@yandex.ru)

**БАЖЕНОВА ОЛЬГА ИВАНОВНА**

Доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова.

Кандидат юридических наук.

Контактная информация для переписки: bz@lokip.ru

**BAZHENOVA OLGA**

Senior lecturer of the chair of constitutional and municipal law of Moscow State University of M. V. Lomonosov.

Candidate of jurisprudence.

E-mail: bz@lokip.ru

**БЕЗРУКОВ АНДРЕЙ ВИКТОРОВИЧ**

Начальник кафедры конституционного права Уральского юридического института МВД России.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки: abezrukov@bk.ru

**BEZRUKOV ANDREY**

Head of the chair of constitutional law of Urals Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Russia.

Candidate of jurisprudence, senior lecturer.

E-mail: abezrukov@bk.ru







### **БРОДСКИЙ МИХАИЛ НАУМОВИЧ**

Родился в 1948 г. в Ленинграде. Окончил экономический факультет Ленинградского государственного университета им. Жданова, Университет права Экс-Марсель и Северо-Западную Академию государственной службы. Заслуженный деятель науки Российской Федерации.

Член правительства Санкт-Петербурга, представитель Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга. Заведующий кафедрой правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Доктор экономических наук, доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки: 1151679@mail.ru

### **BRODSKY MICHAEL**

Was born in 1948 in Leningrad. Has ended faculty of economics of the Leningrad State University of A. A. Zhdanov, the University of Law of Aix-Marseille and the North-West Academy of Public Administration. A member of the St.-Petersburg government, the representative of the Governor of St.-Petersburg Legislative Assembly of St.-Petersburg. The head of chair of a regulation of the economy of St.-Petersburg State University of Economy

Doctor of economic sciences, doctor of jurisprudence, professor.  
E-mail: 1151679@mail.ru



### **ДЕНИСОВ СЕРГЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ**

Родился в 1957 г. в г. Курган. Окончил факультет правоведения Академии МВД СССР.

Доцент кафедры прав человека юридического факультета Гуманитарного университета г. Екатеринбурга.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:  
sa-denisov@yandex.ru

### **DENISOV SERGEY**

Was born in 1957 in Kurgan. Graduated from the faculty of law of the Police Academy of the USSR. Senior lecturer of the chair of human rights of University of the Humanities of Yekaterinburg.

Candidate of jurisprudence, senior lecturer.  
E-mail: sa-denisov@yandex.ru



### **КОСТЕНКО СЕРГЕЙ ИВАНОВИЧ**

Родился в 1956 г. в Украине. В 1979 г. окончил Туркменский политехнический институт (инженер-электрик), в 1989 г. – Ташкентскую Высшую партийную школу (политолог), в 2001 г. – Северо-Западную Академию государственной службы (юрист).

Действительный государственный советник Санкт-Петербурга 2-го класса. Изобретатель СССР. Член-корреспондент Российской академии естественных наук. Начальник Аппарата члена Правительства Санкт-Петербурга, представителя Губернатора Санкт-Петербурга в Законодательном Собрании Санкт-Петербурга.

Кандидат технических наук.

Контактная информация для переписки:

kostenko@vg.gov.spb.ru

### **KOSTENKO SERGEY**

Was born in 1956 in Ukraine. In 1979 has graduated from the Turkmen Polytechnic Institute (Electrical Engineer), in 1989 – the Tashkent Higher Party School (analyst), in 2001 – faculty of law of the North-West Academy of Public Administration. State Councilor of St.-Petersburg of 1st class. Inventor of the USSR. Corresponding Member of Russian Academy of Natural Sciences. The chief of the Device of a member of the Government of St.-Petersburg, a representative of the Governor of St.-Petersburg Legislative Assembly of St.-Petersburg.

Candidate of technical sciences.

E-mail: kostenko@vg.gov.spb.ru

### **КОСТЮКОВ АЛЕКСАНДР НИКОЛАЕВИЧ**

Родился в 1958 г. в Омске. Окончил юридический факультет Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского и аспирантуру (кафедра государственного и административного права) Ленинградского государственного университета.

Заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского.

Доктор юридических наук, профессор. Заслуженный юрист Российской Федерации.

Контактная информация: omsk.post@gmail.com

### **KOSTYUKOV ALEXANDER**

Was born in 1958 in Omsk, Graduated from faculty of law of the Omsk State University of F. M. Dostoevsky and postgraduate of (Department of State and Administrative Law) Leningrad State University. Head of the chair of state and municipal law of Omsk State University of F. M. Dostoyevsky. Doctor of jurisprudence, professor. Honored lawyer of the Russian Federation.

E-mail: omsk.post@gmail.com





### **КУЗЬМИН АНДРЕЙ ГЕОРГИЕВИЧ**



Родился в 1969 г. в Челябинске. В 1994 г. окончил Екатеринбургскую Высшую школу МВД России по специальности правоведение.

Судья Арбитражного суда Челябинской области.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

akuzmin@chelarbitr.ru

### **KUZMIN ANDREY**

Was born in 1969 in Chelyabinsk. In 1994 graduated from the Higher School of Yekaterinburg Russian Interior Ministry in the specialty «Jurisprudence».

Judge of the Arbitration Court of Chelyabinsk Region.

Candidate of jurisprudence, senior lecturer.

E-mail: akuzmin@chelarbitr.ru

### **ЛАРИЧЕВ АЛЕКСАНДР АЛЕКСЕЕВИЧ**



Родился в Петрозаводске. Окончил юридический факультет Петрозаводского государственного университета.

Доцент кафедры международного и конституционного права Петрозаводского государственного университета.

Кандидат юридических наук, доцент.

Контактная информация для переписки:

alexander.larichev@gmail.com

### **LARICHEV ALEXANDER**

Was born in Petrozavodsk. Graduated from the faculty of law of the Petrozavodsk State University. Senior lecturer of the chair of international and constitutional law of Petrozavodsk State University.

Candidate of jurisprudence, senior lecturer.

E-mail: alexander.larichev@gmail.com



### ЛИВЕРОВСКИЙ АЛЕКСЕЙ АЛЕКСЕЕВИЧ

Родился в 1947 г. в Ленинграде. Окончил математико-механический и юридические факультеты Ленинградского государственного университета.

Научный руководитель юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного права Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Доктор юридических наук.

Контактная информация для переписки:  
aleksei.liverovskii@list.ru

### LIVEROVSKY ALEXEI

Was born in 1947 in Leningrad. Graduated from faculty of law and faculty of mathematics and mechanics of the Leningrad State University.

Scientific director of the law faculty, head of chair of constitutional law of the St.-Petersburg State University of Economy.

Doctor of jurisprudence.

E-mail: aleksei.liverovskii@list.ru



### МОСИН ЕВГЕНИЙ ФЕДОРОВИЧ

Родился в 1944 г. в Красноярске. Окончил Ленинградский механический институт (Военмех), Санкт-Петербургский государственный университет экономики и финансов и юридический факультет Санкт-Петербургского гуманитарного университета профсоюзов.

Адвокат Санкт-Петербургской городской коллегии адвокатов. Доцент кафедры правового регулирования экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Кандидат технических наук, доцент.

Контактная информация для переписки: mosin\_ef@mail.tu

### MOSIN EUGENE

Was born in 1944 in Krasnoyarsk. Graduated from the Leningrad Mechanical Institute (Voenmekh), St.-Petersburg State University of Economy and Finance and faculty of law of St.-Petersburg Humanitarian University of Trade Unions. The lawyer of the St.-Petersburg City Bar Association. The senior lecturer of chair of the legal regulation of the economy of the St.-Petersburg State University of Economy.

Candidate of technical sciences, senior lecturer.

E-mail: mosin\_ef@mail.tu



### **ТХАБИСИМОВ ХУСЕН АБДУЛОВИЧ**

Член Российской академии юридических наук.  
Доцент кафедры государственных и правовых дисциплин  
Северо-Кавказского института РАНХиГС при Президенте РФ.  
Кандидат юридических наук.  
Контактная информация для переписки:  
thabisimova@rambler.ru

### **THABISIMOV HUSEN**

Member of the Russian Academy of Law. Senior lecturer of  
chair government and legal disciplines North Caucasus Institute of  
the RANEPА under the President of the Russian Federation.  
Candidate of jurisprudence.  
E-mail: thabisimova@rambler.ru



### **ТХАБИСИМОВА ЛЮДМИЛА АСЛАНОВНА**

Заместитель директора по научной работе, заведующая  
кафедрой государственных и правовых дисциплин Северо-Кав-  
казского института РАНХиГС при Президенте РФ.  
Доктор юридических наук, профессор.  
Контактная информация для переписки:  
thabisimova@rambler.ru

### **THABISIMOVA LUDMILA**

Deputy Director for scientific work, head of the chair of state  
and legal disciplines of the North-Caucasian Institute of the RANEPА  
under the President of the Russian Federation.  
Doctor of jurisprudence, professor.  
E-mail: thabisimova@rambler.ru



### **ЦАЛИЕВ АЛЕКСАНДР МИХАЙЛОВИЧ**

Родился в 1951 г. в с. Дур-Дур Дигорского района Северной Осетии. Окончил юридический факультет Северо-Осетинского государственного университета.

Председатель Конституционного Суда Республики Северная Осетия – Алания. Заведующий кафедрой государственно-правовых дисциплин СК ГМИ. Заслуженный юрист РФ.

Доктор юридических наук, профессор.

Контактная информация для переписки:  
constsudalania@mail.ru

### **TSALIEV ALEXANDER**

Was born in 1951 in the Dur-Dur village of Digor region of North Ossetia. Graduated from the law faculty of the North Ossetian State University. Chairman of the Constitutional Court of the Republic of North Ossetia-Alania. Head of the chair of state and legal disciplines SC GMI. Honoured lawyer of the Russian Federation.

Doctor of jurisprudence, professor.

E-mail: constsudalania@mail.ru



## ИНФОРМАЦИЯ ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал «Ученые записки юридического факультета» Санкт-Петербургского государственного экономического университета приглашает к сотрудничеству авторов научных работ – правоведов, юристов-практиков, сотрудников органов государственной власти и местного самоуправления.

Присланные авторами статьи проходят обязательное рецензирование. Материалы студентов, аспирантов и соискателей принимаются при наличии рекомендации научного руководителя.

**Для публикации необходимо** представить в редакцию рукопись в двух формах – на бумажном и электронном носителях. Средний объем рукописи 0,5–1,0 авторских листа (20 000–40 000 знаков, включая пробелы). Текст рукописи должен быть представлен в формате: Word for Windows, формат страницы А4 (210x297), поля – 20 мм, шрифт Times New Roman, размер шрифта (кегель) – 14, интервал – полуторный. Пристатейный библиографический список оформляется в соответствии с требованиями ГОСТ 7.05-2008 «Библиографическая ссылка. Общие требования и правила составления».

Кроме файла с основным текстом статьи, должен быть представлен отдельный файл с информацией об авторе/ах:

- фамилия, имя, отчество автора;
- год и место рождения;
- образование (с указанием высшего учебного заведения и факультета);
- место работы, должность;
- ученое звание, ученая степень (если имеются);
- контактная информация (почтовый адрес, контактный телефон и адрес электронной почты).

В приложении к тексту статьи должны быть представлены следующие сведения **на русском и английском языках:**

- фамилия, имя, отчество автора;
- название статьи;
- ключевые слова (5-6 слов) и аннотация, отражающая содержание статьи (50–250 слов).

Фотография автора/ов (отдельным файлом в формате jpeg с высоким разрешением) обязательна.

Редакция оставляет за собой право не рассматривать рукописи, оформленные не в соответствии с указанными требованиями.

### Контактная информация:

Почтовый адрес: 190005, Санкт-Петербург, 7-я Красноармейская ул., д. 6/8

Телефон: (812) 602-23-65

E-mail: zapiski@finec.ru; pravo@finec.ru

*Научное издание*

УЧЕННЫЕ ЗАПИСКИ  
юридического факультета

*Научный редактор* А. А. Ливеровский  
Выпуск 34 (44)

Редакторы *Ю. К. Мамедова, Р. Я. Гучмазова*  
Компьютерная верстка – *С. В. Павлова*

Свидетельство ПИ № 77-57278 от 12 марта 2014 г. выдано Северо-Западным окружным межрегиональным территориальным управлением Министерства Российской Федерации по делам печати, телерадиовещания и средств массовых коммуникаций

Лицензия № 040050 от 15.08.96.  
Подписано в печать 12.09.2014 г. Формат 60x84<sup>1</sup>/<sub>8</sub> Бумага офсетная.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,15. Уч.-изд. л. 13,0.  
Тираж 500 экз. Заказ 406.

Отпечатано на полиграфической базе СПбГЭУ  
191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21