УДК 342.24

Решетняк С.Р.[1]

ОПТИМИЗАЦИЯ СООТНОШЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА – НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ПРАВОВОЙ СИСТЕМЫ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВОЙ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Аннотация. В статье даётся анализ современного состояния вопросов соотношения регионального и федерального законодательства, с учётом новых геополитических вызовов. Оценивается опыт предыдущих периодов, а также предлагаются минимальные шаги, которые позволили бы наладить эффективное взаимодействие Федерации и регионов, а также сбалансировать законодательную базу государства.

Ключевые слова: федерализм, глобализация, компетенция РФ компетенция субъектов РФ, централизация, децентрализация, законодательство

Reshetnyak S.R.

TO OPTIMIZE THE RATIO OF FEDERAL AND REGIONAL LEGISLATION IS A NECESSARY CONDITION FOR IMPROVEMENT OF THE RUSSIAN LEGAL SYSTEM IN THE CONTEXT OF FINANCIAL GLOBALIZATION

Abstract. The article provides an analysis of the current state of the relation between regional and Federal legislation, taking into account the new geopolitical challenges. Assesses the experience of previous periods, and provides the minimum steps to establish effective interaction between the Federation and regions, as well as to balance the legislative base of the state.

Keywords: federalism, globalization, the competence of the Russian Federation the competence of subjects of the Russian Federation, centralization, decentralization, legislation

Россия уже практически сто лет, если брать в расчёт РСФСР, существует в форме федеративного государства. При этом, наша страна, как федеративное государство прошла много этапов в своём развитии, что вполне закономерно. В частности, один из виднейших правоведов нашего времени, профессор М.Н. Марченко, указывал, что федерализм является динамическим, постоянно развивающимся явлением, которое подвергается изменениям в связи с изменениями в экономической и социально-политических условиях жизни общества. [4]

Именно такой этап в жизни нашей страны сейчас и наступил. Государство столкнулось с серьёзными вызовами, как на международной арене, так и во внутренней политике. Причём, внешний фактор далеко не так прост, как может показаться. И дело не в изменении в геополитической обстановке, и не в создании образа российской угрозы и сопряжённых с этих санкций против России. К несчастью, всё намного глубже, чем кажется, на первый взгляд.

Порядка пятнадцати лет назад (а по факту намного раньше), весь мир стал перед фактом развития такого явления как глобализация. И данного явления есть как положительные моменты, а именно развитие международных связей, переплетение финансовых потоков, приток инвестиций из-за рубежа и товаров, которые невозможно произвести в нашей стране (либо это излишне затратное дело). Но есть и существенный минус. Глобализация явление не хаотичное. Оно подчинено воле конкретных мировых игроков. Прежде всего речь идёт о крупных финансовых корпорациях (прежде всего речь о британском и американском капитале с Уолл

[1] *Решетняк Сергей Романович*, старший преподаватель кафедры правового обеспечения деятельности органов власти, Северо-Кавказский институт – филиал РАНХиГС, г. Пятигорск

Reshetnyak Sergey, senior lecturer of chair of legal support of activity of authorities of the North Caucasus Institute–branch of a RANEPA, Pyatigorsk

Стрит) и правительствах некоторых стран (опять же речь прежде всего о британском кабинете министров и руководстве американского государства). Глобализационные процессы проникли и в наше государство. Прежде всего в сферу экономических отношений. Но резкая смена геополитического курса, заставила пересмотреть отношение руководства нашего государства к таким процессам. В свою очередь, это требует преобразований во внутренней политике. И в том числе и в вопросах соотношения компетенции федерации и её субъектов.

К слову, М.Н. Марченко и об этом говорил: «Федерализм, как представляется, это не только и даже не столько статика, сколько процесс, динамика. Причём не простой, а циклический процесс. Наличие его… подтверждается периодически изменяющимся характером отношений между федерацией и её субъектами. В разные периоды истории эти отношения могут быть в разной степени жесткими, централизованными и децентрализованными». [2]

Всё это как раз и зависит от состояния государства. Если федерация сталкивается с кризисом, то, зачастую, в стране активизируются централизационные процесс. Если государство стабильно развивается, то напротив, идут децентрализационные процессы. Нечто подобное можно было наблюдать в начале двухтысячных годов, когда было существенно скорректировано региональное законодательство и изменён подход формирования региональной власти.

Однако, на практике, не всё так просто. Россия состоит из неоднородных субъектов. Тут можно говорить и о национальном составе, и об экономическом потенциале. Это делает её отличной от других федераций мира, и весьма уникальное её разновидностью, так как ни в одной стране мира не существует такой формы пространственной организации социально– экономических процессов управления. И эта уникальность требует и уникального подхода к выстраиванию отношений между центром и регионами. И самым противоречивым является как раз вопрос соотношения регионального и федерального законодательства.

Перераспределение законотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами всегда имело проблемный характер, но сейчас приобрело особую актуальность. Роль регионального законотворчество, несмотря на ориентированность на централизацию, растёт. Но этот процесс нужно контролировать, как это не странно прозвучит. Иначе, вполне возможны нарушение единства конституционно-правового пространства, а также создание коллизий между федеральным законодательством и региональным. Что и можно было наблюдать в начале девяностых годов, когда регионы, нередко пользуясь положениями Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», [2] определявшего, что до принятия федерального закона, регионы по вопросам совместного ведения, вправе принимать собственные нормы.

Неразвитость государственно-правового начала в регулировании формирующегося гражданского общества в начале постсоветского периода, способствовали данному положению вещей. С одной стороны, регионы пытались «залатать» прорехи в федеральном законодательстве, с другой стороны, они откровенно превышали свои полномочия, пытаясь посредством региональных законов, взять часть федеральных полномочий, чем создавали деформацию федеративного законотворческого процесса. [3]

В немалой степени такая ситуация стала возможной из-за наличия в Конституции Российской Федерации противоречий и пробелов, бланкетных норм, своевременно не подкрепленных соответствующим федеральным законодательством, практики опережающего правового регулирования субъектов Российской Федерации в условиях отсутствия четких общегосударственных ориентиров региональной правотворческой политики.

Несмотря на ужесточение контроля за региональные законодательства со стороны федеральных властей, тем не менее, до сих пор принимается немало неконституционных законов и иных нормативных правовых актов регионального уровня, которые, нередко, вторгаются в сферу законодательной деятельности Российской Федерации. До сих пор отсутствует эффективный механизмов контроля и ответственности за неисполнение и ненадлежащее испол-

нение Конституции Российской Федерации и федеральных законов. По сути единственным действенным механизмом стал лишь институт президентского полпредства в федеральных округах. Ещё большей проблемой стала внутренняя несогласованность в рамках регионального законодательства. И тут сложно не согласится с Л.А. Плотниковой, указывающей на то, что все эти факторы свидетельствуют о наличии элементов нестабильности и дисгармонии в правовой системе Российской Федерации. [3] Следовательно, до тех пор, пока не будет создано детально проработанное, а главное согласованное с федеральным, региональное законодательство, сложно рассчитывать на стабилизацию всей российской правовой системы.

При этом, наличие коллизий между федеративным законодательством и региональным порождает кризисные явления политического, экономического и социального характера. Вопросы, вокруг которых возникают конфликты, связаны с недооценкой системности законодательства, неправильным пониманием природы федеративного государства, неоднозначным осмыслением содержания принципов разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, с различным пониманием степени законотворческой автономности субъектов федерации.

По этому поводу ещё один исследователь вопроса Л.В. Шварц писала следующее: «В этом двухуровневом срезе федеральные законы, действующие на всей территории Российской Федерации, обеспечивают единообразие регулирования общественных отношений в своей строго определенной сфере, непосредственно входят в систему законодательства субъекта Федерации и действуют в его правовом пространстве. При этом субъектам РФ необходимо обеспечить реальную самостоятельность их нормативно-правовых актов, изданных в рамках предметов ведения, которые относятся к исключительной компетенции регионов России. Прочность федерации определяется тем, что каждый субъект в лице федерального центра может найти поддержку собственным интересам, конечно же, не ущемляя права и законные интересы других субъектов». [8]

В связи с этим, от разумного выстраивания региональной политики, учитывающей специфику положения регионов в системе федеративных отношений, зависит политическая стабильность в стране.

В научной литературе сложились следующие точки зрения о том, как должны соотноситься федеральная и региональная власть:

По мнению Дж. Бэлла, «Государство слишком велико для решения незначительных проблем и слишком мало для решения больших. Это вынуждает государство передавать часть своих полномочий с одной стороны наднациональным организациям (Европейскому союзу), а с другой регионам, что повышает роль региональной власти и ее институтов». [7] Следуя логики данного высказывания, можно сказать, что государство федеративное без регионального законодательства не сможет обеспечить осуществления незначительных своих функций. Но при этом региональные законы должны быть согласовываться с федеральными, и что самое главное, они должны обладать способностью эффективного регулирования правоотношений, иначе сложится ситуация правового и политического вакуума.

Но нужно при этом помнить, что сколь бы эффективным не было бы региональное законодательство, оно не может заменить собой федеральное. Как отмечает в этой связи профессор А.С. Швецов «Нужно исходить из того, что существуют две группы интересов – общегосударственные и региональные. При этом общегосударственные интересы не декомпозируются (делятся без остатка) в региональные. И наоборот, региональные интересы не дают в сумме общегосударственных. Таким образом, стратегия страны – это план реализации общегосударственных интересов как единого целого, а не суммы регионов. [10]

Однако на практике, это положение воспринято было крайне радиальным образом – рецентрализацией, то есть отходом от политики децентрализации и смещении к иерархической модели построения отношений «центр-регион».

Нередко такой подход государственного устройство стали именовать «унитарным федерализмом», как это делает выше упомянутый А.С. Швецов.

Такая форма организации государственной власти предусматривает что региональные власти при закрепленном за ними статуса децентрализации реально действуют на положении управляемых объектов центральной власти.

И это при том, что изначально в нашей стране региональной власти, в полном её понимании, сформировать так и не получилось, поскольку изначально руководствовались не международным опытом создания регионального управления, а советской моделью для которой были и остаются характерны патернализм и авторитаризм, мешающие развитие региональной власти, как самостоятельного элемента управления.

Особенно это заметно в сфере экономики. Ориентированные на советскую модель организации управления, многие регионы так и не научились осуществлять эффективную экономическую работу. Говоря простым языком, они не научились зарабатывать деньги. Имея ресурсы, коих не имеют многие европейские страны, наши регионы по-прежнему предпочитают быть дотационными, получая средства на своё существование из федерального бюджета, либо за счёт целевых программ. Что лишь усугубляет проблему децентрализации, поскольку регионы, несмотря на закреплённые финансовые гарантии их существования, всё равно оказываются зависимыми от федерального центра. В том числе и в вопросах формирования регионального бюджета. Это же является причиной, по которой многие региональные целевые программы, также становятся привязанными к аналогичным федеральным программам.

Государственная власть этому процессу нисколько не мешает. Более того, зависимость региональных экономических актов, для федеральной власти удобна, поскольку позволяет осуществлять экономическую политику в рамках бюджетного процесса, не усложняя жизнь согласованием с региональным законодательством. Регионы же получают финансирование, достаточное для существования.

Но их трудно в этом винить, как это ни странно прозвучит. Как пишет А.С. Швецов: «В РФ отсутствует региональная политика как целостная система спланированных, целенаправленных рассчитанных на перспективу, согласованных, ресурсно-обеспеченных, ситуативно-разнообразных, транспарентных и легитимных специальных государственных воздействий на территориально-опосредованные социоэкономические процессы и ситуации во имя и исходя из общегосударственных интересов». [9] Тем самым, получается, что до сих пор отсутствуют чёткие критерии, способы и пределы осуществления региональной политики.

Они, по идее, должны были быть сформированы на региональном уровне. Но этого сделано не было (если брать большинство регионов РФ, в том числе и Северо-Кавказские регионы). Следовательно, такие критерии (что было бы логично и более правильно), должны были быть созданы на федеральном уровне. Однако, этого также не произошло.

Профессор А.В. Фалько по этому поводу заметил, что несмотря на предусмотренные законодательством возможности, они ни процедурно, ни с помощью конституционных гарантий не обеспечены. [6] Положений о региональной политике, созданных на федеральном уровне, либо нет, либо они не имеют прямого действия.

Так если проанализировать третью главу российской Конституции, посвящённую федеративному устройству, можно отметить, что в ней отсутствует перечень региональных полномочий субъекта. Обозначены вопросы исключительного ведения РФ и совместного ведения, а вопросов ведения субъектов нет. [1]

Аналогичная проблема возникает и на уровне взаимодействия региона и муниципалитетов. Формально независимое муниципальное самоуправление, фактически подконтрольно региональным властям, как в том числе и в вопросах нормотворчества. Таким образом, уместно говорить, что в нынешнем виде пока рано говорить о создание полноценной региональной власти и местного самоуправления, как основы федеративного государства. Напротив, можно говорить, о новой реинкарнации административно-командной системы.

Необходимость децентрализации диктуется предоставлением регионам самостоятельного поиска путей своего социально-экономического развития. При разумном использовании по-

тенциала децентрализации в региональной политике возможно задействование экономических стимулов и рычагов для самостоятельного развития. Примером положительного влияния децентрализации на развитие региона может служить пример Республики Татарстана, которая в девяностые годы сумела стать самостоятельным и что самое главное, самообеспечивающим регионом. И сделано это было прежде всего за счёт эффективного управления и эффективной региональной законодательной базы, которая была направлена не на реализацию государственных полномочий, а на создание условий социально-экономического развития региона.

Подводя итог, можно обозначить следующие важные тезисы:

Во-первых, современное положение вещей в вопросах соотношения федерального и регионального законодательства, требует серьёзного переосмысления, особенно с учётом оказывающих давление на страну глобализационных процессов. Фактически эта система до сих пор не выстроена. Вместо федеративное модели, в нашей стране сформировался уникальный подход, при котором регионы, формально наделённые собственной компетенцией, по факту, продолжают подчинятся федеральному центру. Для раннего этапа становления нашей страны, такое положение вещей было допустимо. Но оно не является перспективным и должно быть отринуто как пережиток советской модели организации государственной власти в стране.

Во-вторых, необходимо создать и закрепить на федеральном уровне вопросы региональной компетенции и правила (критерии) регионального законотворчества. Это может выглядеть как такой же пережиток административно-командной системы, но на само деле это не так. Если закрепить основные вопросы деятельности и требования к законодательной базе региона, можно будет создать эффективно работающее региональное законодательство, а, как следствие и региональную власть во всех субъектах РФ, что позволит государству не вмешиваться в разрешение региональных проблем и вопросов.

В-третьих, государству следует именно согласовывать федеральное законодательство с региональным, а не корректировать его, приводя в соответствие с федеральным. Как это крамольно не прозвучит, но иногда региональное законодательство может быть эффективней федерального. Татарстанское экономическое чудо прямой тому пример.

И последнее, вопросы соотношение федеральной и региональной власти не статичны и требуют постоянного развития и постоянного переосмысления.

К сожалению, столь простые действия, для реализации которых не требуется многих усилий, до сих пор так и остаются нереализованными. Хочется верить, что это временное явление. Будущее нашей страны – создание полноценной федерации. И это единственный способ укрепления единства РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Конституции Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Российская газета, № 237, 25.12.1993, Собрании законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
2. Марченко М.Н. Указ. соч. – С. 237
3. Плотникова Людмила Анатольевна. Соотношение федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации (Вопросы теории): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Москва, 2003 188 с. РГБ ОД, 61:03-12/1197-1. URL: http://www.dslib.net/teoria-prava/sootnoshenie-federalnogo-zakonodatelstva-i-zakonodatelstva-subektov-rossijskoj.html (дата обращения: 10.05.2015)
4. Проблемы теории государства и права: учебник / под ред. М.Н. Марченко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Норма, 2008. – С. 236-237.
5. Собрание законодательства РФ. 28.06.1999, № 26, ст. 3176
6. Фалько «Принципы федерализма как конституционно правовая основа согласования общенациональных и региональных интересов» // Право и политика 2009 №9. – С. 1883.

7. Цитата по Бирюков С.А. «Российский регионализм: о возможной модели» URL: Свободная мысль 2008 №8 // http://www.promreview.net/moskva/rossiiskii-regionalizm-o-vozmozhnoi-modeli (дата обращения: 10.05.2015)
8. Шварц Лариса Владимировна. Соотношение общефедерального и регионального законодательства (Вопросы теории и практики): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01: Саратов, 2003 185 с. РГБ ОД, 61:03-12/1257-9. URL: http://www.dissercat.com/content/sootnoshenie-obshchefederalnogo-i-regionalnogo-zakonodatelstva-voprosy-teorii-i-praktiki#ixzz3ZkPLYl2c (дата обращения: 10.05.2015)
9. Швецов А.Н. Традиционный централизм или новый регионализм: подходы к обеспечению территориального развития // Регион: экономика и социология. 2007. – № 1. – С. 9.
10. Швецов А.С. «Региональная политика в российской унитарной федерации» // Федерализм 2008 №2. – С. 6.