

Мария ЛИПЧАНСКАЯ

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ КОНСТИТУЦИОННОЙ СИСТЕМЫ ВЛАСТИ В ФЕДЕРАТИВНОМ РОССИЙСКОМ ГОСУДАРСТВЕ

*В статье анализируется институционализация современной федеративной модели нашего государства. Рассмотрено отражение в системе и структуре органов государственной власти вопросов, связанных с развитием федеративных отношений и решением проблем федерализма.*

*The process of institutionalization of the modern federal model of our state is analyzed in the article. Reflection of questions connected with the development of federative relations and the solution of problems of federalism in the system and structure of public authorities is considered.*

**Ключевые слова:**

*федеративное устройство, федеративные отношения, органы государственной власти; federal structure, federal relations, public authorities.*

**В** современный период государственного строительства совершенствование институциональной основы федеративной модели является одним из важных условий стабильного социально-экономического развития регионов страны и Российской Федерации в целом.

Институционализация федеративных отношений реализуется посредством формирования соответствующих структур и органов в системе органов государственной власти. Федеративная государственность предполагает специфическую модель политико-правовой организации государственной власти, особые институциональные формы и способы взаимодействия ее различных институтов и структур.

Реализация конституционных основ организации и деятельности российского федерализма – это сложный двуединый процесс. С одной стороны, он исходит из необходимости единства и территориальной целостности Российского государства; а с другой – децентрализации власти, достаточности полномочий органов государственной власти субъектов РФ. В современных условиях модернизации отечественной федеративной модели конституционная система принципов организации и функционирования государственной власти в Российской Федерации обуславливает необходимость адекватной институционализации.

Конституция РФ 1993 г. впервые за всю историю Российского государства закрепила и реализовала на практике учение о разделении властей. В соответствии со ст. 10 государственная власть в России осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную ветви.

Согласно ст. 94, 95 Конституции РФ Федеральное собрание является парламентом Российской Федерации, состоит из двух палат – Совета Федерации и Государственной думы, выполняет представительную и законодательную функции. Верхняя палата российского парламента выступает органом представительства субъектов федерации. Следует согласиться с мнением В.Т. Кабышева и Т.В. Заметиной, что конституционная природа Совета Федерации предполагает три уровня представительства: представительство интересов населения субъекта РФ, представительство органов вла-

*ЛИПЧАНСКАЯ  
Мария  
Александровна –  
д.ю.н., доцент;  
заместитель  
директора по  
научной работе  
Института  
законотворчества  
Саратовской  
государственной  
юридической  
академии  
lipchan\_maria@  
mail.ru*

сти субъекта РФ и собственно представительство самого субъекта федерации<sup>1</sup>.

За время своего существования Совет Федерации пережил несколько вариантов формирования<sup>2</sup>. Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 229-ФЗ «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации»<sup>3</sup> определил очередной новый порядок формирования верхней палаты российского парламента.

Разумеется, преобразования осуществлены в рамках конституционного положения о том, что в Совет Федерации Федерального собрания Российской Федерации входят по два представителя от каждого субъекта: по одному от законодательного (представительного) и от исполнительного органов государственной власти региона.

В основу нового порядка формирования Совета Федерации положен принцип учета волеизъявления избирателей региона. В связи с этим представителем от законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ может быть только депутат этого органа, отвечающий определенным требованиям. Соответственно, членом Совета Федерации — представителем от исполнительного органа власти региона может быть один из трех кандидатов, включенных в список высшим должностным лицом субъекта РФ и участвующих вместе с ним в выборах.

Полагаем, что данный порядок формирования верхней палаты российского парламента направлен на развитие двух основных принципов российского федеративного государства: демократии и представительства субъектов на федеральном уровне.

С позиции организационной составляющей в настоящее время в верхней палате российского парламента институционализация федеративной модели представлена Комитетом Совета Федерации по федера-

тивному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и вопросам Севера. Вопросы ведения комитета определяет регламент Совета Федерации. Проведенный анализ позволяет отнесенные к ведению комитета вопросы разделить на две группы: вопросы, непосредственно относящиеся к развитию федеративных отношений, и вопросы, имеющие косвенное отношение к построению и совершенствованию федеративного устройства России.

К вопросам, которые, по нашему мнению, косвенно влияют на развитие федеративных отношений в РФ, но, тем не менее, входят в компетенцию профильного комитета, можно отнести: государственную жилищную политику; производство энергоэффективных и экологически чистых строительных материалов; реформирование и модернизацию жилищно-коммунального комплекса РФ, сбор, утилизацию и переработку бытовых отходов; градостроительную деятельность; государственную гражданскую службу субъектов РФ и муниципальную службу; регулирование трудовых ресурсов, государственные гарантии и компенсации для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях; использование природных ресурсов, охрану окружающей среды и обеспечение экологической безопасности как основы жизни и деятельности народов, проживающих в данных районах; пенсионное и социальное обеспечение населения в указанных районах; ценовую и тарифную политику в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

Вероятно, объединение разносторонних вопросов в ведении одного комитета имеет целью более оптимальное управление территориями. Однако полагаем, что проблемы модернизации федеративных отношений объективно нуждаются в детальной проработке. В связи с чем целесообразно в структуре Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и вопросам Севера выделить отдельные подкомитеты или создать в верхней палате парламента самостоятельный комитет по вопросам местного самоуправления.

В отличие от Совета Федерации, в нижней палате российского парламента модель федеративных отношений институирована

<sup>1</sup> Кабышев В.Т., Заметина Т.В. Совет Федерации: модернизация или консервация (размышления) // Конституционное и муниципальное право, 2012, № 3, с. 32.

<sup>2</sup> См.: Лукьянов А.И. Парламентаризм в России (вопросы истории, теории и практики): курс лекций. — М., 2010, с. 169—175; Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс: учебное пособие. В 2-х т. — 4-е изд., перераб. и доп. — М., 2010, т. 2, с. 448—455.

<sup>3</sup> СЗ РФ, 2012, № 50(ч. 4), ст. 6952.

в двух самостоятельных комитетах<sup>1</sup>, что, по нашему мнению, отражает сочетание двух принципов организации российского федерализма – этнонационального и территориального.

Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока был создан в составе Государственной думы Федерального Собрания РФ VI созыва в декабре 2011 г.<sup>2</sup> В рамках этого комитета были объединены два крупных направления законопроектной работы, что повлекло существенное расширение круга решаемых задач.

В целях разграничения предметов ведения и полномочий Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитета Государственной думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока 16 января 2012 г. было подписано соответствующее соглашение<sup>3</sup>.

Российская конституционная модель исходит из доминирующего положения Президента РФ в системе государственных органов страны. Наделенный масштабными полномочиями в сфере внутренней и внешней политики государства, президент РФ самостоятельно принимает решения по вопросам своего ведения. Вместе с тем в условиях федеративного государства он объективно не может действовать вне связи с иными государственными органами федерального и регионального уровней. Для эффективной реализации своих конституционных полномочий глава государства нуждается в эффективном взаимодействии с органами государственной власти обоих уровней.

Представляется, что одним из ключевых органов, получивших институционализацию именно в связи с развитием федеративных отношений в нашей стране, стал Государственный совет РФ.

Действующий в настоящее время

Государственный совет РФ создан указом Президента РФ № 1602 от 1 сентября 2000 г. и согласно утвержденному тем же указом Положению о Госсовете «является совещательным органом, содействующим реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти»<sup>4</sup>.

В июле 2012 г. был существенно изменен порядок формирования Государственного совета РФ. Согласно указу Президента РФ от 11 июля 2012 г. членами Государственного совета являются Председатель Совета Федерации Федерального Собрания РФ, Председатель Государственной думы Федерального Собрания РФ, высшие должностные лица (руководители высших исполнительных органов государственной власти) субъектов РФ, руководители фракций в Государственной думе Федерального Собрания РФ<sup>5</sup>. Таким образом, в соответствии с указом Президента членами Госсовета, наряду с главами всех 83 субъектов, являются председатели обеих палат национального парламента, а также руководители партийных фракций в Госдуме.

В целях более качественного и оперативного решения возложенных на президента РФ задач он создает консультативно-совещательные органы, к которым относятся комиссии и советы. В настоящее время при Президенте РФ функционируют 14 различных комиссий. Однако комиссия, которая бы занималась вопросами модернизации российского федерализма и выстраивания отношений федерации с регионами, нет. На наш взгляд, такую ситуацию нельзя признать верной.

Весьма условно институированной структурой федеративной модели можно считать образованный в июне 2012 г. Совет при Президенте РФ по международным отношениям, который является совещательным и консультативным органом, образованным в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, общественных

<sup>1</sup> Комитет по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления; Комитет по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока.

<sup>2</sup> Официальный сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и проблемам Севера и Дальнего Востока // [komitet2-1.km.duma.gov.ru](http://komitet2-1.km.duma.gov.ru)

<sup>3</sup> См. официальный сайт Комитета Государственной думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления // <http://www.komitet4.km.duma.gov.ru/>

<sup>4</sup> Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 (ред. от 11.07.2012) «О Государственном совете Российской Федерации» // СЗ РФ, 2000, № 36, ст. 3633; 2012, № 29, ст. 4066.

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 11.07.2012 № 946 «Вопросы Государственного совета Российской Федерации» // СЗ РФ, 2012, № 29? ст. 4066.

объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с реализацией государственной национальной политики РФ.

Конечно, национальное согласие, межнациональное благополучие, межэтнический мир – это определяющие вопросы единства РФ, целостности Российского государства, эффективных федеративных отношений. Институт межэтнических отношений требует постоянной юридической модернизации, состоящей в институционализации этнонациональных аспектов, гармонизации федеративных отношений. Однако тенденции модернизации федеративной модели детерминируют формирование при главе государства специального совета по вопросам развития федеративных отношений, тем более что аналогичный совет по развитию местного самоуправления существует при Президенте РФ с 2007 г.<sup>1</sup>

Исполнительная власть как одна из ветвей государственной власти обладает рядом особенностей, которые, собственно, и определяют ее сущность и основные черты. Исполнительная власть имеет определенное субъектное выражение. Это означает, что она институционализируется в деятельности специальных субъектов, наделенных исполнительной компетенцией. Соответственно, исполнительная власть представлена в государственно-властном механизме органами исполнительной власти.

В марте 2004 г. в Российской Федерации началась широкомасштабная административная реформа, конечной целью которой являлось формирование эффективной системы государственного управления в РФ<sup>2</sup>.

Проведенный анализ структуры правительства РФ свидетельствует, что вопросы федеративного устройства отнесены к полномочиям Министерства региональ-

ного развития РФ<sup>3</sup>. Обращает на себя внимание тот факт, что среди основных направлений деятельности данного министерства не выделено в качестве самостоятельного направление, связанное с совершенствованием федеративных отношений в России. Условно ориентированными на сферу выстраивания оптимальных федеративных отношений можно назвать полномочия Минрегиона по развитию регионов и муниципальных образований; развитию межбюджетных отношений; координации специальных программ и проектов территориального развития<sup>4</sup>.

Подводя итоги, можно заключить, что с 2000 г. была начата коррекция государственной политики, которая направлена на повышение эффективности государственного управления в условиях федерализма. Она выразилась в образовании федеральных округов и введении в них института полномочного представителя Президента РФ<sup>5</sup>, создании Государственного совета при Президенте РФ<sup>6</sup>; объединении субъектов федерации; установлении нового порядка формирования Совета Федерации. Вместе с тем институционализация конституционной системы власти в условиях современного федерализма в настоящее время представлена фрагментарно как в системе законодательных (представительных), так и в системе исполнительных органов государственной власти, отсутствует четкая система полномочий у соответствующих структур, наблюдается пересечение и дублирование функций, смещение акцента с рассмотрения ключевых проблем в области федерализма на второстепенные, смежные вопросы.

<sup>1</sup> Указ Президента РФ от 02.11.2007 № 1451 «О Совете при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления» // СЗ РФ, 2007, № 45, ст. 6452.

<sup>2</sup> Нормативным правовым актом, положившим начало административной реформе, стал Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» // СЗ РФ, 2004, № 11, ст. 945.

<sup>3</sup> См. Постановление Правительства РФ от 28.09.2004 № 501 (ред. от 04.09.2012) «Вопросы Министерства регионального развития Российской Федерации» // СЗ РФ, 2004, № 40, ст. 3956; 2012, № 37, ст. 5001.

<sup>4</sup> Основные направления деятельности Министерства регионального развития РФ // <http://www.minregion.ru/activities/msu/>

<sup>5</sup> Указ Президента РФ от 13.05.2000 № 849 (в ред. от 07.09.2010) «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» // СЗ РФ, 2000, № 20, ст. 2112; Российская газета, 2010, 22 янв.

<sup>6</sup> См.: Указ Президента РФ от 01.09.2000 № 1602 «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета, 2000, 5 сент.