

О праве субъекта Федерации на возражение

А. Н. Шмелев

Московская городская нотариальная палата,
Российская Федерация, 101000, Москва, Бобров пер., 6, стр. 3

Для цитирования: Шмелев, Александр Н. 2018. «О праве субъекта Федерации на возражение». *Вестник Санкт-Петербургского университета. Право* 1: 52–66. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.104>

В статье обосновывается правовая природа экстраординарных нуллификационных полномочий субъекта Федерации в отношении выраженных в форме нормативного правового акта решений федеральных властей. Посредством системного анализа действующего законодательства РФ, тенденций развития федерализма в мировой практике, отечественных правовых и политических традиций автором обосновываются следующие тезисы: 1) право субъекта Федерации на возражение соответствует принципам демократического и правового государства; 2) право на возражение, выраженное в форме нуллификации нормативного правового акта, не может быть признано неправовым в случае, если субъект Федерации, заявивший о своем возражении, использовал для разрешения возникшего политико-правового кризиса правовые механизмы, имеющиеся в действующем федеральном законодательстве или не противоречащие ему. На основании заявленных тезисов автор приходит к выводу, что установление в законе порядка принятия субъектом Федерации решения о нуллификации посредством приостановления действия нормативного правового акта на территории субъекта Федерации, а также порядка судебного контроля за таким решением обеспечит политико-правовую устойчивость государства.

Ключевые слова: нуллификация, федерация, субъект Федерации, право, политика, нормативный правовой акт, судебный контроль, нормоконтроль.

Федерализм в своей сути является политико-правовым движением, основанным на системе правовых ценностей, базирующихся на началах демократии, свободы и равенства. Вместе с тем федеративная форма государственного устройства предопределяет необходимость соразмерного ограничения этих ценностей — права народов на самоопределение и связанного с этим правом суверенитета квазигосударственных образований, объединяющихся в федерацию.

Истоки федерализма берут свое начало из формы конфедерации — объединения зависимых друг от друга государств, стремящихся к суверенитету, но не могущих его обеспечить в полной мере в отрыве от других членов государственного образования. Вместе с тем неустойчивость конфедеративных государств, подтвержденная общемировой практикой, привела к постепенной трансформации их в форму федерации и постепенному развитию последней от более мягких моделей — с максимальной автономией субъектов — к современным моделям «жесткой» (централизованной) федерации, характеризующимся сосредоточением основного объема государственных полномочий в юрисдикции центра при декларативном равноправии членов союза (Лебедев 2013).

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2018

Интересно рассмотреть два примера таких федераций — Россию и США. Российская система государственного устройства в большей мере обусловлена построением по федеративной модели, нежели американская: контрасты географических, социальных, культурных, этнических и политико-правовых особенностей отдельных территорий формируют в ней «пестрый ковер», определяющий необходимость учета данной специфики и, как следствие, делегирования полномочий и неких «автономий» на региональный уровень государственной власти. Напротив, североамериканские штаты изначально не имели названных контрастных различий (за исключением, наверно, противоречий, обусловленных борьбой взглядов на развитие рабовладения, в итоге приведших к Гражданской войне между Севером и Югом). Однако и в США, образованных изначально в форме конфедерации, государственное строительство было переориентировано: в настоящее время эта страна является типичной федерацией.

Несмотря на то что в современной науке классификация федераций по принципу отнесения к централизованному или децентрализованному типам является спорной, обе названные федерации выработали с течением времени правила «жесткого скрепления» государства: запрета сецессии (выхода из состава союза); концентрации полномочий федерального центра в определении наиболее важных вопросов внешней и внутренней политики; правового обоснования квазигосударственного статуса субъектов федерации (Коврякова 2017). При этом современной тенденцией развития федерализма является сокращение пределов автономии участников (субъектов) федеративных образований (тенденция централизации полномочий) и расширение не свойственных федерации признаков унитарной модели устройства.

Так, определяя невозможность признания суверенитета за субъектами РФ наряду с суверенитетом РФ, Конституционный Суд РФ (далее — КС РФ) в Постановлении от 07.06.2000 № 10-П указал, что исключительно за Российской Федерацией, а не за ее субъектами остаются все важнейшие вопросы, без полномочий по решению которых о суверенном государстве в современном его понимании говорить невозможно: оборона, внешняя политика, территория, государственная граница, таможенное дело, денежная система (ст. 71, 74 и 75 Конституции РФ) (здесь и далее все ссылки на нормативно-правовые акты и судебную практику приводятся по СПС «КонсультантПлюс». Дата обращения 20 ноября, 2017. <http://www.consultant.ru>). Кроме того, субъекты РФ не обладают правом выхода из ее состава (сецессии).

Подтверждается это и опытом развития федерализма в России: в сентябре 2017 г. фактически прекратил существование договорной по своей правовой природе механизм построения Федерации, закрепленный в Конституции РФ, — механизм разграничения предметов ведения и полномочий между центром и регионами посредством заключения отдельных договоров (ст. 11). В августе 2017 г. истек срок действия Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан от 26 июня 2007 г., утв. Федеральным законом от 24.07.2007 № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан».

По состоянию на конец июля 2017 г. этот нормативный акт договорного типа был единственным действующим договором о разграничении полномочий между Российской Федерацией и входящим в нее субъектом. По сообщениям средств массовой информации, федеральный центр отказался от предложения руководства Республики Татарстан и Всемирного конгресса татар продлить срок действия этого договора (договор был заключен на 10 лет), как и от предложения заключить новый договор такого типа. Администрация Президента РФ заняла позицию, согласно которой российский федерализм не строится на договорной основе. На момент подготовки настоящей статьи положение дел не изменилось. Практика заключения таких договоров, свойственная асимметричной федерации, активно применялась в 1990-е гг., что подтверждается договорами со Свердловской областью, Татарстаном, Калининградской областью, Иркутской областью и другими субъектами РФ (Торшенко 1998).

Т. В. Бережная, В. А. Черепанов, анализируя в своих работах договорную практику в федеративном строительстве, отмечают, что процесс заключения двусторонних договоров между центром и регионами породил два острейших противоречия: 1) противоречие между государственным суверенитетом РФ и суверенностью составляющих ее субъектов; 2) противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов РФ (Черепанов 2004; Бережная 2006).

Вместе с тем при имеющем место центростремительном дискурсе в развитии федерализма и сосредоточении основных полномочий в юрисдикции федерального центра «естественные» различия, присущие отдельным территориям, предопределяют и дезинтеграционные процессы. Дихотомия центробежных и центростремительных тенденций в процессе государственного строительства присуща генезису федераций и, по мнению некоторых исследователей, имеет циклический характер (Кененова 2007). Такие процессы обусловлены не только конкуренцией между членами федерации за ресурсы и за усиление своего влияния в отношениях с другими субъектами и с федеральным центром. Зачастую они являются реакцией на негибкую и не соответствующую особенностям государственного устройства внутреннюю политику, когда федеральный центр не учитывает при ее определении и реализации наличие специфики отдельных политико-правовых единиц (территорий) страны. При этом общая негативная оценка «сепаратистских» действий участников федерации не всегда справедлива — нередко внешне «дезинтеграционные» процессы, проявившиеся в отдельных регионах страны, выступают реакцией на действия и решения федеральной власти, не являющиеся правовыми — принятые ею как с буквальным нарушением норм права, так и без учета упомянутых особенностей региональной специфики. В этих случаях решения Федерации, ориентированные на всех членов союза как на равноправных и равнообязанных, могут оказаться неприемлемыми для отдельного субъекта Федерации.

Таким образом, особое значение в развитии федерализма приобретает право субъектов на возражение против решений федерального центра, выраженное в приостановлении действия на территории субъекта Федерации федерального нормативного правового акта вплоть до решения вопроса о законности соответствующего акта нуллификации компетентным судом.

Наличие потенциальной возможности отказа субъекта от применения на своей территории решений федерального центра, будь они выражены в форме федерального закона или подзаконного нормативного правового акта, не может рассматриваться априори как сепаратизм (мятеж) и подрыв основ государственности, т. е. исключительно исходя из понимания уголовно-правовой составляющей такого поведения. Несмотря на очевидное возникновение политико-правового кризиса в такой ситуации, преодоление его не должно приводить к усилению «репрессивного нажима», а, напротив, должно являться поводом для проведения аудита внутренней государственной политики. При этом преодоление возникшего кризиса должно обеспечиваться исключительно правовыми механизмами. Вместе с тем в *современной России такие механизмы преодоления кризиса либо отсутствуют, либо не устроены должным образом, что создает риски устойчивости государственности, ее правовой и политической систем.*

Рассмотрим возможные для внедрения в Российской Федерации механизмы осуществления нуллификации федерального нормативного правового акта законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Федерации, а также предпримем попытку обосновать правовую природу этих механизмов.

1. Нуллификационная деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемая в рамках конституционных полномочий по разграничению предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов РФ *посредством принятия нормативного регулирования по предмету собственного ведения, формально противоречащего нормативно-правовому акту федерального уровня* (ст. 11, 73, 76 Конституции РФ).

В данном случае нуллификация федерального нормативного правового акта осуществляется посредством собственно факта принятия нормативного регулирования субъектом Федерации по этому же вопросу ведения. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 15) с момента принятия федеральный нормативный правовой акт, предметом которого являются общественные отношения, чье регулирование отнесено к предмету ведения региона, перестает действовать на территории данного субъекта Федерации.

В таком случае публичное провозглашение решения о низложении федерального нормативного правового акта не требуется (в отличие от иного вида парламентской нуллификации, речь о котором пойдет ниже), а обеспечение верховенства регионального законодательства над федеральным должно обеспечиваться правоприменителями и гарантироваться правосудием.

2. Нуллификационные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемые *в рамках заключенных с федеральным центром договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектом.*

В настоящее время такое нуллификационное полномочие субъекта Федерации не применяется ввиду того, что договорные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами фактически прекращены (см. выше информацию о прекращении действия всех ранее заключенных договоров между центром и регионами). Вместе с тем ранее соответствующие полномочия субъекта Федерации закреплялись в некоторых договорах (например, в договоре со Свердловской областью),

и субъект имел право нуллифицировать на территории региона действие акта федерального законодательства в ряде установленных договором случаев, в целом заключающихся в нарушении предмета ведения региона, установленного Конституцией и договором о разграничении полномочий.

В юридической литературе рассматривался вопрос о применении механизма нуллификации на основании положений соответствующих договоров. В работе В. А. Черепанова говорится о том, что в конституционно-правовом смысле заключение договоров выглядит как свидетельство «суверенизации краев и областей», при этом *право субъекта Федерации аннулировать действие акта на территории области является «наиболее радикальным»* (Черепанов 2004).

3. Нуллификационная деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ, осуществляемая с *превышением полномочий по разграничению предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов РФ посредством принятия парламентского акта о нуллификации норм федерального законодательства.*

Названные механизмы парламентской нуллификации (№ 1–3), применяемые субъектами Федерации, представляют собой экстраординарный вид парламентской нуллификации, если исходить из того, что ординарным видом осуществляемой представительными (законодательными) органами нуллификации является обычная деятельность этих органов по аннулированию нормативных актов в связи с принятием нового правового регулирования или внесением изменений в действующее законодательство (обычная законодательная деятельность).

В качестве примера рассмотрим факт нуллификации, осуществленной в Ставропольском крае в 1995 г. Государственная Дума (далее — ГД) Ставропольского края 13 июня 1995 г. приняла Постановление № 233-17 «О критическом финансовом состоянии виноградно-винодельческой отрасли в Ставропольском крае», в котором констатировала, что введение Постановлением Правительства России от 28.02.1995 № 197 лицензионных сборов за производство, розлив, хранение и оптовую торговлю алкогольной продукцией, а также сборов за обследование предприятий «ставит предприятия винодельческой отрасли края на грань банкротства». При этом ГД Ставропольского края признала Постановление Правительства противоречащим федеральному законодательству, в частности ст. 49 ГК РФ и ст. 19 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», в соответствии с которыми установление федеральных лицензионных сборов относилось к компетенции федерального законодателя при использовании для этого соответствующей надлежащей формы — законодательного нормативного правового акта. Согласно изложенной в Постановлении ставропольского парламента позиции, федеральное правительство, приняв подзаконный акт по данному вопросу, вышло за рамки предоставленных ему полномочий. При этом в резолютивной части Постановления ГД Ставропольского края была определена цель принятия акта: *недопущение нарушения законодательства и сохранение виноградарско-винодельческой области в регионе.* Также принято решение о направлении обращений в федеральный центр: 1) Президенту России с предложением об отмене Постановления Правительства; 2) в КС РФ с запросом о соответствии Постановления Правительства России федеральной Конституции.

Последний пункт Постановления содержал указание на осуществление акта нуллификации нормативного правового акта, принятого федеральным правительством, на территории Ставропольского края: «*Считать не подлежащим применению на территории Ставропольского края Постановление Правительства РФ от 28.02.1995 № 197 как противоречащее федеральному законодательству до рассмотрения этого вопроса Президентом и Конституционным Судом РФ*».

В приведенном примере речь не может идти о факте сепаратизма или мятежа, так как Ставропольский край четко определил цели аннулирования действия федерального нормативного правового акта на своей территории: сохранение виноградарства как отрасли экономики, определяющей экономической базис развития региона и в конечном счете благополучие населения. При этом очевидно, что ГД Ставропольского края проверила нуллифицированный акт на соответствие источникам права (правотворящим факторам) — нематериальным основам (истокам) права, определяющим правовое содержание нормативных правовых актов — обычаям и обычкновениям, морально-нравственным началам, этнокультурным и природным факторам, особенностям экономического уклада и т. д., которые в обязательном порядке должны учитываться при принятии решения об издании акта и служить критериями при его последующей проверке.

В теории права существует спор о разграничении понятий. Автором настоящей статьи принята за основу позиция, согласно которой источниками права являются правотворящие факторы; к ним можно отнести: 1) правовые традиции общества; 2) общепризнанные человеческие ценности, вне зависимости от этнических и национальных обычаев и традиций; 3) взгляды по поводу места человека в рамках государственного и общественного устройства; 4) возникающие (фактические) общественные отношения; 5) представления о социальной справедливости и общем благе; 6) господствующее в обществе профессиональное и обыденное правосознание; 7) доминирующие системы религиозных (либо секулярных) взглядов и др. Таким образом, понятие «форма права» определяется как источник закрепления (объективизации) правовых норм.

Государственная Дума Ставропольского края использовала достаточные правовые средства для разрешения ситуации. Соответственно, в данном случае имело место не злоупотребление правом, а проявление вынужденной реакции, не вышедшей за рамки правового поля. Субъект Федерации воспользовался не предусмотренным, но не запрещенным законом *полномочием не подчиниться федеральным властям по основаниям несоответствия их решения правотворящим факторам*, обнаружив в аннулированном акте неправовое содержание.

Неподчинение властям на отдельной территории, образующее ряд составов преступлений, закрепленных в уголовном законе, действительно является особо тяжким преступлением против основ конституционного строя и безопасности государства. Такие радикальные шаги, устойчиво связанные с политическими процессами, как правило, не опираются на право и действуют вразрез с ним. Соответственно, они являются преступлением. Однако не может быть названа преступной парламентская нуллификация, обеспечивающая правовое решение о приостановлении действия нормативного акта на территории субъекта Федерации по основаниям несоответствия его правовым основам государственно-правового устройства и/или правотворящим факторам (источникам права). В данном случае такая

нуллификация фиксирует возникший конституционный конфликт, безотлагательное правовое разрешение которого является первоочередной задачей органов государственной власти (Москаленко 2015).

В связи с этим полагаем, что *критерий разграничения правового и неправового поведения в этом случае должен определяться как следование субъектов (акторов), осуществивших нуллификацию, законодательно установленному порядку принятия такого решения, которое должно быть сбалансировано последующим обязательным судебным контролем за этим решением.*

Возвращаясь к приведенному примеру, отметим, что ответ на возникший в связи с принятым Ставропольским краем решением в 1995 г. политико-правовой кризис (вызов устойчивости и целостности Федерации, единству ее правового пространства) был дан КС РФ, рассмотревшим направленное ему обращение. В соответствии с Постановлением КС РФ от 18.02.1997 № 3-П нуллифицированное на территории Ставропольского края Постановление Правительства РФ от 28.02.1995 № 197 было признано не соответствующим федеральной Конституции (ст. 57 и 75). Соответственно, в отношении данного Постановления была осуществлена вторая процедура нуллификации (ординарная судебная нуллификация), носящая необратимый характер и окончательно исключившая данный акт из системы федерального законодательства.

Вместе с тем КС РФ в упомянутом Постановлении не указал на то, что власти Ставропольского края вышли за пределы собственных полномочий и действовали неправовыми средствами. Конечно же, федеральный орган конституционной юстиции фактически уклонился от оценки самого факта нуллификации, осуществленной региональным парламентом, что, по нашему мнению, нельзя оценить положительно. Признание такой практики допустимой являлось бы правовым ответом на возникший в связи с этим фактом вопрос о законности подобных действий. Однако полагаем, что сама обстановка в стране в 1990-е гг. (явные процессы дезинтеграции) не позволила КС РФ сделать такой шаг.

Однако на факт «возражения» региона отреагировал федеральный законодатель, который спустя несколько лет после принятия КС РФ Постановления от 18.02.1997 № 3-П — в 2003 г. — предусмотрел в Федеральном законе от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» статью «Обеспечение верховенства Конституции РФ и федерального законодательства» (ст. 3). Согласно ч. 3 этой статьи в ситуации, если орган государственной власти субъекта РФ полагает, что федеральный закон или нормативный правовой акт федерального органа государственной власти не соответствует Конституции, положениям федеральных законов или договоров о разграничении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти Федерации, данный спор разрешается соответствующим судом. При этом *до вступления в силу решения суда по этому делу принятие законов и иных нормативных правовых актов субъекта РФ, противоречащих соответствующим положениям федерального закона, нормативного правового акта федерального органа государственной власти, не допускается.*

Если снова вернуться к примеру Ставропольского края, то нужно отметить, что невозможность приостановления действия акта не позволила бы сохранить

одну из отраслей народного хозяйства в регионе в 1995 г. Соответственно, и в настоящее время неурегулированность вопроса о порядке и сроках возможности приостановления акта (а точнее, введенный запрет приостановления) до разрешения спора соответствующим судом, а также непроработанность особого порядка осуществления производства по таким делам свидетельствуют о половинчатости упомянутого решения. Действующее нормативное регулирование не обеспечивает необходимый уровень гарантий ни для Федерации (исходя из цели сохранения ее единства), ни для субъекта Федерации (исходя из цели обеспечения его интересов в условиях отсутствия возможности исполнения им решения федеральных властей). В целом же можно констатировать, что избранный подход в решении проблемы не может гарантировать политико-правовую стабильность Федерации.

Вместе с тем приведенный пример интерпретации решения КС РФ федеральным законодателем, очевидно свидетельствующий о стремлении федерального центра к наращиванию полномочий, не является необычным, так как власть любого уровня всегда стремится к монополизации «властного ресурса». Такое усиление и гегемонизация — составная часть сущности власти как явления и в философском, и в сугубо практическом ее выражении. При этом в современной России, по мнению некоторых исследователей, стремление федеральных властей к такому наращиванию «федерального присутствия» является особенно актуальным (Филиппова 2012).

Известно, что для недопущения политической и правовой монополий в демократических режимах, для ограничения власти в наращивании полномочий создается и совершенствуется система сдержек и противовесов. Ее эффективное функционирование обеспечивает самоограничение власти, т. е. такую форму ее реализации, за пределами которой можно говорить о злоупотреблении правом (Хабриева 2016). Полагаем, что названное выше законоположение об ограничении нуллификационных полномочий субъекта Федерации, внесенное в законодательство в 2003 г. и фактически поставившее вне закона приведенный в качестве примера механизм парламентской нуллификации, не способствует укреплению государства и не может служить сбалансированности элементов внутреннего сдерживания архитектуры правовой и политической систем. Напротив, такое правовое регулирование не гарантирует того, что подобные случаи неподчинения региональных властей решениям центра в случае повторения схожих по политико-правовой сущности ситуаций не возникнут в будущем.

Поэтому представляется, что развитие системы запретов на осуществление аннулирования решений федеральных властей на территории отдельных субъектов Федерации не отвечает критериям эффективности и достаточности. Такие запреты не гарантируют правовую и политическую стабильность, не обеспечивают устойчивость государства и его защиту от правового хаоса. Необходимо развивать правовые инструменты судебной нуллификации и их взаимосвязь с иными нуллификационными механизмами, осуществляемым органами законодательной и исполнительной власти обоих уровней (Федерации и ее субъекта). Такой подход обеспечит баланс между защитой прав, самоограничением государства и стремлением власти к наращиванию собственных полномочий (Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации 2017).

Будучи убежденными в недалёковидности введенного федеральным законодателем регулирования в этой области, полагаем необходимым предложить поправки, направленные на установление и детализацию механизмов осуществления субъектами РФ парламентской нуллификации. При этом субъекты Федерации смогут применять эти механизмы лишь в исключительных случаях в качестве особой меры реагирования: 1) при нарушении федеральным центром своих полномочий в рамках определенного Конституцией РФ разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами Федерации; 2) в иных случаях, проистекающих из фактов принятия федеральным центром решений, не основанных на правовых ценностях (правотворящих факторах) или не учитывающих особенности реализации этих решений субъектами Федерации исходя из наличия региональной специфики.

При этом для обеспечения правовой и политической стабильности и устойчивого развития государственности предлагаемые механизмы должны отвечать цели оперативного преодоления политико-правового кризиса, возникающего в ситуации осуществления экстраординарной парламентской нуллификации. Для этого необходимо предусмотреть взаимосвязь соответствующих процедур подынститута парламентской нуллификации и судебной нуллификации, осуществляемой КС РФ в отрасли конституционного права: *вести в законодательство механизм проверки КС РФ факта нуллификации, осуществленного региональным парламентом, и, соответственно, легитимизировать практику осуществления нуллификации федерального нормативного правового акта на территории субъекта РФ в исключительных случаях.*

Решение КС РФ о соответствии или несоответствии нуллифицированных субъектом РФ правовых норм действующему конституционно-правовому режиму будет окончательной точкой в возникшем политико-правовом кризисе. Представляется, что к производству по данному делу орган конституционного контроля должен приступать незамедлительно и проводить ее в предельно короткие сроки. При этом если в результате проведенной проверки акта экстраординарной парламентской нуллификации, осуществленного субъектом РФ, КС РФ примет решение о соответствии нуллифицированного акта Конституции РФ (т. е. фактически нуллификация не состоялась, так как она была преодолена решением КС РФ), необходимо предусмотреть обязанность федерального парламента и Президента страны провести согласительные процедуры с соответствующим субъектом Федерации в целях выработки приемлемых шагов по урегулированию причин возникшего кризиса в целях обеспечения правовой и политической стабильности, в том числе в части выработки мер по внесению изменений в нормативно-правовое регулирование (см. нашу модель внесения поправок в действующее правовое регулирование в Приложении к настоящей статье).

В заключение отметим, что умение найти баланс интересов всех регионов страны, обоснование причин и целей возможной асимметрии в их развитии — задача органов государственной власти и иных институтов публичной политики. Право же — как основа определения должной меры свободы и соразмерного (допустимого) ее ограничения — должно создавать условия для развития государственности по подлинно правовому пути, обеспечивая достижение целей построения правового государства и верховенства права.

Централизация власти в федеративных государствах, особенно в современной России, не может являться надежным гарантом устойчивости правовой и политической систем. Убеждение в правильности этого тезиса основано на анализе современных тенденций суверенизации в Европе — опыт Испании и Соединенного Королевства демонстрирует необходимость учитывать мнение регионов при определении национальной политики. Иной подход формирует устойчивые центробежные тенденции. России как стране с разительно отличающимися условиями севера и юга, запада и востока, центра и окраин следует внимательнее относиться к зарубежному опыту, а также учитывать собственный негативный опыт «парада суверенитетов регионов» конца прошлого века.

Движение государства в направлении демократизации и построения правового государства (если такие цели не являются лишь декларацией) возможно при развитии институтов обеспечения прав и свобод личности, гражданского общества, местного самоуправления, а также в условиях подлинного отправления регионами своих конституционных полномочий с соответствующим закреплением за ними требующихся для этого ресурсов. Необходимо и связанное с этим повышение самостоятельности и ответственности всех названных акторов. Вместе с тем очевидно, что такая реформа непременно приведет к проверке устойчивости государственного устройства, его готовности своевременно реагировать на постоянно изменяющиеся условия. Поэтому ее внедрение нужно проводить в комплексе с иными изменениями, направленными на обеспечение подлинной независимости судебной власти, развитие парламентаризма и политической конкуренции, упрочение экономической самостоятельности субъектов Федерации и т.д., т.е., если говорить в целом, реализуя те меры, которые и составляют понятия «правовое» и «демократическое» государство.

Ограничение полномочий регионов не ведет к единству и монолитности государства. Только движение по пути развития федерализма определяет устойчивое положение государства, является залогом его успешности и конкурентоспособности в современном мире. Опыт Российской империи и СССР показал нежизнеспособность унитарных моделей для России — огромной и разноликой страны. Именно поэтому создание механизмов внутренней «правовой гибкости» определяет политико-правовую устойчивость России в гораздо большей степени, нежели выхолащивание властных полномочий субъектов Федерации, нейтрализация их воли и сосредоточение всех ресурсов — правовых, политических, финансовых, силовых и т.д. — в федеральном центре.

Библиография

- Бережная, Татьяна В. 2006. «Формы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: конституционно-правовое исследование». Дис. ... д-ра юрид. наук. Омск: Омский государственный университет им. Ф. М. Достоевского.
- Кененова, Ирина П. 2007. «Вертикаль исполнительной власти и некоторые конституционно-правовые проблемы современного цикла развития власти в России». *Государственная власть и местное самоуправление* 3: 3–15.
- Коврякова, Елена В. 2017. «Основы государственной национальной стратегии: конституционно-правовой аспект». *Lex russica* 1: 50–61.
- Лебедев, Антон О. 2013. «Идеи федерализма в российской науке конституционного права во второй половине XIX — начале XX вв.» Дис. ... канд. юрид. наук. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики».

- Москаленко, Михаил Н. 2015. “Сущность и специфика конституционных конфликтов на современном этапе развития Российского государства”. *Современный юрист* 3: 54–70.
- Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации. “Выступление профессора Т. Г. Морщаковой на Вторых Сенатских чтениях”. Дата обращения 20 ноября, 2017. <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Reading/Pages/Performance.aspx>.
- Торшенко, Александр А. 1998. “О конституционности договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ”. *Чиновникъ: информационно-аналитический вестник Уральского академии государственной службы* 3 (3). Дата обращения 20 ноября, 2017. <http://chinovnik.uara.ru/ru/issue/1998/03/06>.
- Филиппова, Наталья А. 2012. “Новая модель разграничения и децентрализации полномочий в системе российского федерализма: проблемы обеспечения интересов субъектов Российской Федерации”. *Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук* 12: 420–438.
- Хабриева, Талия Я. 2016. *Конституционная реформа в современном мире: монография*. М.: Наука РАН.
- Черепанов, Виктор А. 2004. “Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами”. Дис. ... д-ра юрид. наук. М.: Академия управления МВД России.

Статья поступила в редакцию 7 октября 2017 г.,
рекомендована в печать 30 ноября 2017 г.

Контактная информация:

Шмелев Александр Николаевич — aleksa.shmel@yandex.ru

About the right of the territorial subject of the federation to objection

A. N. Shmelyov

Moscow city notarial chamber, 6/3, Bobrov per., Moscow, 101000, Russian Federation

For citation: Shmelyov, Aleksandr N. 2018. “About the right of the territorial subject of the federation to objection”. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law* 1: 52–66. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.104>

In this article is established the legal nature of the extraordinary nullification powers of a territorial subject of a federation with respect to a decision of a federal government as expressed in a regulatory legal act. By means of systems analysis of the current legislation of the Russian Federation, tendencies of development of federalism in world practice, domestic legal and political traditions, the following theses are demonstrated by the author: 1) the right of the territorial subject of a federation to objection corresponds to the principles of the democratic and constitutional state, 2) the right to objection expressed in the form of a nullification of a regulatory legal act cannot be recognized unlawful in the case where the territorial subject of the federation which announced the objection used for permission of the arisen political and legal crisis the legal mechanisms which are available in the existing federal legislation or not contradicting it. On the basis of the stated theses the author comes to the conclusion that the political and legal integrity of a state is best assured when a federal territorial subject adopts into law a procedure by which the nullification of a normative legal act is effected on its territory and judicial control is levied on such procedures.

Keywords: nullification, federation, territorial subject of the federation, right, politics, legal act, judicial review, compliance assessment.

References

- “Vystuplenie professora T.G. Morshchakovoi na Vtorykh Senatskikh chteniakh” [“Speech of Professor T. G. Morshchakova at the Second Senate Readings”]. *Ofitsial’nyi sait Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii* [The official website of the Constitutional Court of the Russian Federation]. Accessed November 20, 2017. <http://www.ksrf.ru/en/Info/Reading/Pages/Performance.aspx>. (In Russian)
- Berezhnaya, Tatiana V. 2006. “*Formy razgranicheniia predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i sub’ektami Rossiiskoi Federatsii: konstitutsionno-pravovoe issledovanie*” [“Forms of delimitation of the subjects of jurisdiction and authority between the Russian Federation and the subjects of the Russian Federation: constitutional and legal research”]. Dr. Sc. diss. Omsk: Omsk State University named after F. M. Dostoevsky. (In Russian)
- Cherepanov, Victor A. 2004. “*Konstitutsionno-pravovye osnovy razdeleniia gosudarstvennoi vlasti mezhdu Rossiiskoi Federatsiei i ee sub’ektami*” [“Constitutional and legal basis for the separation of state power between the Russian Federation and its subjects”]. Dr. Sc. diss. Moscow: Academy of Management of the Ministry of Internal Affairs of Russia. (In Russian)
- Filippova, Natalia A. 2012. “Novaia model’ razgranicheniia i detsentralizatsii polnomochii v sisteme rossiiskogo federalizma: problemy obespecheniia interesov sub’ektov Rossiiskoi Federatsii” [“A new model of delineation and decentralization of powers in the system of Russian federalism: problems of ensuring the interests of the subjects of the Russian Federation”]. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural’skogo otdeleniia Rossiiskoi akademii nauk* [Scientific Yearbook of the Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the Russian Academy of Sciences] 12. (In Russian)
- Kenenova, Irina P. 2007. “Vertikal’ ispolnitel’noi vlasti i nekotorye konstitutsionno-pravovye problemy sovremennogo tsikla razvitiia vlasti v Rossii” [“Vertical of executive power and some constitutional and legal problems of the current cycle of power development in Russia”]. *Gosudarstvennaia vlast’ i mestnoe samoupravlenie* [State power and local self-government] 3: 3–15. (In Russian)
- Khabrieva, Talia Ya. 2016. *Konstitutsionnaia reforma v sovremennom mire* [Constitutional reform in the modern world]: a monograph. Moscow: Nauka RAN. (In Russian)
- Kovryakova, Elena V. 2017. “Osnovy gosudarstvennoi natsional’noi strategii: konstitutsionno-pravovoi aspekt” [“Fundamentals of the state national strategy: the constitutional and legal aspect”]. *Lex russica* 1: 50–61. (In Russian)
- Lebedev, Anton O. 2013. “*Idei federalizma v rossiiskoi nauke konstitutsionnogo prava vo vtoroi polovine XIX — nachale XX vv.*” [“Ideas of federalism in the Russian science of constitutional law in the second half of the XIX — beginning of the XX centuries”]. PhD diss. Moscow: National Research University “Higher School of Economics”. (In Russian)
- Moskalenko, Mikhail N. 2015. “Sushchnost’ i spetsifika konstitutsionnykh konfliktov na sovremennom etape razvitiia Rossiiskogo gosudarstva” [“The essence and specificity of constitutional conflicts at the present stage of development of the Russian state”]. *Sovremennyi iurist* [Modern lawyer] 3: 54–70. (In Russian)
- Torshenko, Alexander A. 1998. “O konstitutsionnosti dogovorov o razgranichenii predmetov vedeniia i polnomochii mezhdu organami gosudarstvennoi vlasti RF i organami gosudarstvennoi vlasti sub’ektov RF” [“On the constitutionality of treaties on the delimitation of the subjects of jurisdiction and authority between the government bodies of the Russian Federation and state authorities of the subjects of the Russian Federation”]. *Chinovnik*: *informatsionno-analiticheskii vestnik Ural’skoi akademii gosudarstvennoi sluzhby* [Official: Information and Analytical Bulletin of the Ural Academy of Civil Service] 3 (3). Accessed November 20, 2017. <http://chinovnik.uapa.ru/ru/issue/1998/03/06>. (In Russian)

Author’s information:

Shmelyov Aleksandr N. — aleksa.shmel@yandex.ru

Приложение

Модель реформирования федерального законодательства в целях обеспечения нормативно-правового регулирования исключительного полномочия представительных (законодательных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению нуллификации федерального нормативно-правового регулирования

Нормативно-правовой акт, в который предлагается внести поправки: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

Содержание поправки:

1) дополнить пункт 3 статьи 3 абзацами вторым и третьим следующего содержания:

«Если законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации полагает, что вследствие несоответствия федерального закона Конституции Российской Федерации, несоответствия нормативного правового акта Президента Российской Федерации, Совета Федерации либо Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федерального органа государственной власти положениям Конституции Российской Федерации, федеральных законов или договоров о разграничении полномочий, устанавливающих разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, поставлены под угрозу нарушения или нарушены основы конституционного строя, права, свободы и законные интересы граждан и юридических лиц, проживающих и находящихся на территории субъекта Российской Федерации, интересы обеспечения обороны страны и безопасности государства, а также может быть причинен существенный урон для охраняемых Конституцией Российской Федерации ценностей, он вправе до разрешения спора соответствующим судом принять мотивированное постановление о приостановлении действия либо о признании недействующими на территории субъекта Российской Федерации указанных федерального закона и нормативных правовых актов или их отдельных положений. Данное постановление подлежит незамедлительному опубликованию в официальном органе печати субъекта Российской Федерации. О его принятии также незамедлительно извещаются Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Генеральная прокуратура Российской Федерации.»

Одновременно с принятием постановления, предусмотренного в абзаце первом настоящего пункта, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации направляет в соответствующий суд запрос о соответствии оспариваемых федерального закона, нормативных правовых актов или отдельных их положений Конституции РФ, федеральным законам и договорам о разграничении полномочий, устанавливающим разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. К запросу прилагается копия постановления законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации.»

2) дополнить пункт 3 статьи 5 подпунктом «г.1)» следующего содержания:

«г.1) приостанавливается действие на территории субъекта Российской Федерации положений федерального закона, нормативного правового акта федерального органа государственной власти или договора о разграничении полномочий, устанавливаю-

щего разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, по основанию нарушения или угрозы нарушения основ конституционного строя, прав, свобод и законных интересов граждан, проживающих на территории субъекта Российской Федерации, и их объединений, иных лиц, а также интересов обеспечения обороны страны и безопасности государства».

Нормативно-правовой акт, в который предлагается внести поправки: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Содержание поправки:

1) дополнить Закон главой IX.1 следующего содержания:

«Глава IX.1. Рассмотрение дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, иных нормативных актов федеральных органов государственной власти при провозглашении законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения о приостановлении действия таких актов (признании недействующими) на территории субъекта Российской Федерации

Статья 91.1. Особенности рассмотрения запросов законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации о конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, в отношении которых законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации принято решение о приостановлении действия (признании недействующим) на территории субъекта Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации рассматривает поступившие от законодательных (представительных) органов субъекта Российской Федерации запросы о конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации, в отношении которых законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации принято решение о приостановлении действия (признании нормативного акта недействующим) на территории субъекта Российской Федерации по общим процедурным правилам рассмотрения дел в Конституционном Суде Российской Федерации (глава VI), с учетом правил главы IX настоящего Федерального конституционного закона, а также правил, установленных настоящей главой.

Статья 91.2. Порядок рассмотрения дел

Поступивший в Конституционный Суд Российской Федерации запрос органа законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации, указанный в статье 91.1, не позднее дня, следующего за днем поступления запроса, должен быть рассмотрен в заседании Конституционного Суда Российской Федерации для его предварительного рассмотрения.

По итогам предварительного рассмотрения запроса Конституционный Суд Российской Федерации:

1) *принимает решение о подтверждении приостановления действия (признании недействующим) на территории субъекта Российской Федерации, от законодательного (представительного) органа которого поступил запрос, указанный в статье 91.1, федерального закона или иного нормативного акта Президента Российской Федерации, органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации на период рассмотрения дела о соответствии Конституции Российской Федерации оспариваемых норм или принимает решение о преодолении соответствующего*

решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. При этом основанием для принятия данного решения является правовая оценка указанных в постановлении законодательного (представительного) органа власти субъекта Российской Федерации оснований приостановления действия акта;

- 2) назначает слушание дела о проверке конституционности оспариваемых законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не позднее 45 дней с момента проведения заседания Конституционного Суда Российской Федерации в целях предварительного изучения запроса;
- 3) не позднее дня, следующего за днем проведения заседания по предварительному рассмотрению поступившего запроса, публикует в официальных изданиях органов государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, от законодательного (представительного) органа которого поступил запрос, принятое решение о подтверждении приостановления действия оспариваемого нормативного акта не территории субъекта Российской Федерации до момента вынесения Конституционным Судом Российской Федерации решения по делу о преодолении соответствующего решения законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Соответствующее решение Конституционного Суда Российской Федерации публикуется также в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации», а при необходимости и в иных изданиях».