



Тренинг «Проблемы регулирования и защиты прав человека в Европейском Союзе и Российской Федерации»

**Protection of Human Rights
within and across
the European Union
(ProEU)**

Битюцкий Евгений Владимирович, к.ю.н., доцент кафедры
«Правоохранительная деятельность»





Тема:
**«Отличия европейского и
российского понимания
федерализма с точки зрения
регулирования и защиты прав
человека»**



В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



Во-первых, федерация в России отличается конституционным характером в силу того, что главенствующая роль в нормативном закреплении подобной формы государственного устройства принадлежит Конституции России, принятой 12 декабря 1993 г., а не различным по форме и содержанию договорам и соглашениям.

Однако принятие Конституции России не смогло решить весь комплекс государственных проблем, оставшихся в качестве наследия фиктивного советского федерализма.

Напротив, ввиду своего компромиссного характера Конституция закрепила ряд неудачных формулировок, касающихся структуры федеративного государства, например, видовое многообразие субъектов Федерации, определение республик в качестве «государств» и других.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



Во-вторых, конституционная модель федеративного государства, реализованная в России, носит не фиктивный, а всё-таки фактический характер.

В пользу подобного утверждения могут быть приведены такие признаки, как:

- подразделение территории на равноправные субъекты;
- верховенство государственной власти федерального уровня;
- разграничение полномочий между федеральным центром и регионами положениями Основного закона – Конституции России;
- наличие у субъектов Российской Федерации права принятия собственных конституций (либо уставов);
- отсутствие у субъектов Федерации права сепарации;
- двухпалатная структура федерального парламента – Федерального Собрания Российской Федерации, верхняя палата которого является органом представительства субъектов Федерации.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-третьих, конституционная модель современного российского федерализма, несмотря на наличие ряда черт так называемой «классической модели», не является таковой в полной мере ввиду отсутствия ряда обязательных признаков последней, например, договорной природы союза равных субъектов, объединившихся в федерацию, разделения суверенитета между отдельными частями федеративного государства.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-четвёртых, конституционной модели современного российского федерализма присущ ряд элементов «кооперативного федерализма», например:

- принцип subsidiarity как основа отношений между Российской Федерацией и её субъектами;
- структурирование и сбалансированность государственной власти на федеральном и региональном уровне;
- наличие обширной сферы совместного ведения Российской Федерации и её субъектов.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-пятых, в сфере федеративных отношений у субъектов Российской Федерации так и не сформировалась устойчивая автономия, что выражается:

- в отсутствии конституционно закреплённого перечня полномочий и предметов регионального ведения;
- в преобладающей роли в пределах совместного ведения федерального центра, способного самостоятельно корректировать модель федерализма;
- в отсутствии действенных правовых механизмов по отстаиванию субъектами Федерации собственных интересов перед федеральным центром.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



Так, обладающим приоритетным правом разграничения совместной компетенции федеральным законодателем не только проводится прямое и непосредственное регулирование тех вопросов, решение которых должно осуществляться одинаково на территории всех субъектов Российской Федерации, но и устанавливаются рамки полномочий федерального центра и регионов, направленные на исполнение установленных федеральным законом положений и регулирование оставшейся части совместного правового поля.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



Однако и законодательное закрепление права субъектов Федерации на проведение опережающего правового регулирования не помогло решить ряд проблемных вопросов в данной сфере. В силу того, что формирование отраслей права, которые входят в предметы совместного ведения, производится посредством положений нормативно-правовых актов обоих уровней власти, было бы целесообразно, чтобы развитие законодательства по вопросам совместного ведения избрало путь гармонизации регионального и федерального нормотворчества. Таким образом, в основе построения отношений Федерации и её субъектов по предметам совместного ведения должны лежать согласованные действия и решения по вопросам, перечисленным в ст. 72 Конституции России, а также общая ответственность органов государственной власти федерального и регионального уровней перед гражданами государства за содержание издаваемых нормативно-правовых актов.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В результате весьма эффективным способом предотвращения разногласий между федеральным центром и субъектами Федерации представляется преобладание в федеральном законодательстве процессуальных норм реализации именно совместных полномочий органов государственной власти. Если положений федерального закона недостаточно для урегулирования таких отношений, в качестве дополнительной формы подобного разграничения должны использоваться договоры и соглашения. Подобный механизм является неким средством децентрализации властных функций, которое не наносит ущерба для координированности и регулируемости управления страной. Необходимость такой взаимной передачи обусловлена либо обладанием субъектами Федерации рядом особенностей, позволяющих оптимизировать государственную деятельность, либо, напротив, отсутствием у них подобной возможности. Если же федеральный центр и субъект Федерации прибегли к договору (соглашению) как к форме подобного разграничения, важно не допустить подмены договором (соглашением) федерального законодательства.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-шестых, в России частично образовалась так называемая «исполнительная модель федерализма», правовое содержание которой заключается в том, что реализация государственных полномочий осуществляется прежде всего исполнительной ветвью власти.

Большинство решений, так или иначе затрагивающих отношения между Российской Федерацией и её субъектами, принимается в рамках «единой вертикали исполнительной власти».

Однако в отличие от таких ярких исполнительных федераций, как Канада или Федеративная Республика Германия, в Конституции России находят своё закрепление вопросы совместного ведения обоих уровней – федерального и регионального.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-седьмых, несмотря на некоторый временной отрезок – с момента своего формирования в начале 90-х гг. до настоящего времени, Российская Федерация как была, так и осталась типичным асимметричным федеративным государством, которое подразделено на, казалось бы, однотипные части – субъекты Российской Федерации, однако отличающиеся различным конституционно-правовым статусом.

Подобная модель даже находит своё закрепление в основном законе государства. Пример тому – более привилегированное по сравнению с другими субъектами Федерации положение республик, нормы конституций которых зачастую даже противоречат федеральной Конституции.

В этой связи продолжение в России федеративного строительства не будет эффективным без функционирования органов конституционной юстиции. Поэтому федеральным центром должна быть оказана всесторонняя поддержка, в том числе и финансовая, созданию в каждом субъекте Российской Федерации конституционного суда, который и понесёт основное бремя по осуществлению контроля за соответствием нормам федерального законодательства положений региональных актов .

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-восьмых, в конституционной модели современного российского федерализма тесно переплетены территориальный и национальный принципы формирования федеративного государства.

При этом создание субъектов Федерации по национальному (лингвистическому) принципу опять-таки выступает в роли наследия советского прошлого.

Федеральный центр не смог отказаться от него в начале 90-х гг. XX в., несмотря на то, что именно национальный фактор, наряду с комплексом других факторов, сыграл свою роль в распаде СССР.

Причины тому – в сложном территориально-этническом составе Российского государства и в рассмотрении федерализма как способа решения именно национального вопроса.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-девятых, федеративное строительство в России на протяжении всего своего развития сопровождается «скачкообразностью» процесса федеративных преобразований и отсутствием сбалансированности между процессами децентрализации и централизации государственной власти, что, к примеру, нашло своё выражение в резкой смене попыток региональной суверенизации и угрозы распада государства в 90-х гг. прошлого века курсом на укрепление «вертикали власти» и растянувшееся на целое десятилетие построение унитарного, а не федеративного государства.

Подобный принцип «маятника» в развитии федеративных отношений во многом обусловлен тем, что в основу формирования российского федерализма в начале 90-х гг. XX в. лёг не только опыт советского прошлого, но и импорт иностранных, неоднозначных по характеру своего происхождения, институтов федерализма.



В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-десятых, развитие модели российского федерализма, несмотря на попытки смены вектора с централизации на децентрализацию, в целом же придерживается курса централизации государственной власти.

Так, при нарушении субъектами Федерации своими действиями положений Конституции России или иных нормативно-правовых актов федерального уровня федеральный центр всегда может найти легитимное «противодействие» подобному нарушению, так как в настоящий момент Российская Федерация обладает широким кругом мер правового воздействия по обеспечению соблюдения субъектами Федерации требований Конституции России и федерального законодательства.

В случае отсутствия эффективности мер превентивного характера федеральный центр может прибегнуть к мерам прямого принуждения, в основном связанным с применением карательно-репрессивных санкций по отношению к «виновному» субъекту Федерации.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



Кроме того, существуют так называемые дополнительные правовые институты, позволяющие Федерации осуществлять контроль за входящими в её состав субъектами, например, институт полномочных представителей Президента РФ и Прокуратура РФ.

В этой связи ценен немецкий опыт построения федеративных отношений, в частности, в решении вопроса рассмотрения мер федерального принуждения к субъектам федерации как крайней и вынужденной меры, чьё применение вызвано исчерпыванием других средств разрешения конфликтов, так как неправомерное и необоснованное использование подобного правового института для достижения каких-либо политических целей может вызвать негативные последствия как для субъекта Федерации, так и для государства в целом.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-одиннадцатых, «жесткость» Конституции России, не способной быстро вбирать в себя всё новые правовые институты и механизмы, формирующиеся в сфере федеративных отношений, и активное развитие последних обусловили возникновение в Российской Федерации двух параллельно функционирующих и несколько отличных друг от друга моделей федерализма:

- более статичной, конституционно закреплённой;
- фактически реализованной, эволюционирующей с 1993 г.

В данном случае конституционная модель федерализма представляет собой некую абстракцию реально существующей модели федерализма, поэтому они неотделимы друг от друга и должны рассматриваться и изучаться именно в совокупности.

В этой связи следует перечислить ряд характерных черт современной модели федерализма в России:



В-двенадцатых, конституционная модель современного российского федерализма далека от идеала в силу того, что до настоящего времени многие конституционные механизмы российского федерализма действуют неэффективно, что порождает ряд политических, правовых и социально-экономических проблем и отдаляет Россию от идеальной модели федеративного государства в сторону унитаризма.

Тем не менее конституционная модель современного российского федерализма вполне подвержена реформированию и без принятия новой Конституции.

Однако российское общество до конца так и не определило приоритетность той или иной, например договорной или конституционной, асимметричной или симметричной, федеративной модели, о чём свидетельствует сохранение значительного количества острых дискуссий по ключевым вопросам развития федерализма в России.



Поставить точку в подобных дискуссиях можно будет лишь в том случае, если их участники придут к какому-либо консенсусу и определят приоритетные направления развития федерализма в России.

Отсутствие детального правового регулирования узловых моментов развития федеративных отношений, слабая роль субъектов Федерации в реализации законодательной инициативы на федеральном уровне, отсутствие регламентации порядка разрешения спорных моментов в сфере федеративных отношений усложняют реализацию конституционных принципов российского федерализма, что обуславливает приоритетность положения федерального центра при решении ключевых вопросов федеративного строительства без учёта региональных интересов.

В этой связи федеративный характер Российского государства, находящий подтверждение в Конституции России, может стать фиктивным и приобрести формальный характер, что действительно подорвет основы конституционного строя и государственности России.

Следует законодательно обеспечить условия для построения новой модели федеративных отношений путём внесения изменений в конституционные положения (при этом в настоящее время можно и обойтись без принятия новой Конституции, так как это вопрос всё же некоторой перспективы ввиду неготовности экономической, политической, социальной сфер) и положения федерального законодательства, касающиеся вопросов федеративного устройства страны. При этом необходимым условием реализации указанных мер является обеспечение каждого уровня государственной власти необходимыми ресурсами для рациональной реализации собственной компетенции.



Таким образом, Российская Федерация, несмотря на весь усложненный характер собственной модели федерализма, действительно может стать поистине демократическим, стабильным и благополучным государством. На достижение подобной цели должны быть сосредоточены силы и средства не только органов государственной власти федерального и регионального уровней, но и гражданского общества, так как очевидна необходимость развития федеративных начал в России.

Только посредством превращения России в поистине федеративное государство возможно не только децентрализовать управленческую деятельность в государстве с помощью «вертикального» распределения государственной власти, но и интегрировать многочисленные и отличные друг от друга субъекты Российской Федерации в одно единое целое.



Историю развития федерализма в России всегда сопровождал процесс смены двух противоположных тенденций: централизации и децентрализации государственной власти



На эволюцию государственности большинства европейских стран повлияли проблемы гражданских прав и свобод, частной собственности, товарно-денежных отношений и так далее, в то время как в российском государстве, в виду размера его площади и геополитического положения, на первом плане всегда стояла проблема территориальной организации

Анализ же мирового опыта федеративного строительства свидетельствует об избрании в качестве приоритетного именно курса на децентрализацию государственной власти рядом европейских стран, таких как Франция, Польша и других.



Неоспорим тот факт, что тенденция к централизации должна уравновешиваться противоположной ей тенденцией - к децентрализации, однако глубина и степень правового регулирования со стороны федерального центра должны регламентироваться определенными правовыми рамками и подчиняться четко сформулированным принципам .

Все субъекты Федерации в своей законодательной практике могут лишь дублировать нормы федерального законодательства относительно основных прав, свобод и обязанностей граждан России. Данный порядок обусловлен отнесением регулирования прав и свобод человека и гражданина к ведению именно федерального центра .



Тем не менее республики, в отличие от других субъектов Федерации, продолжают регламентировать данную сферу правовых отношений в своих конституциях.

Согласно позиции Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда России и Генеральной прокуратуры России, нормативно-правовые акты входящих в состав Российской Федерации республик, включая и их конституции, не могут содержать вопросы исключительного ведения федерального центра.

При этом, если нормы республиканских конституций не вводят дополнительных запретов и не искажают предписания соответствия Конституции России, данными действиями республики не вторгаются в область вопросов федерального ведения и не реализуют правовое регулирование по подобным вопросам .

Нормы региональных конституций (уставов) вторичны по своему характеру в отличие от норм федеральной Конституции,



т.к. дублируют и детализируют положения последней, регулирующие основы конституционного строя, права и свободы человека и гражданина, базовые принципы организации и функционирования органов государственной и муниципальной власти, характер их отношений с федеральными органами государственной власти. Учредительный характер региональных конституций (уставов) обусловлен конституционно-правовым статусом самого субъекта Федерации как полноправного члена федеративного государства.

Положения конституций и уставов субъектов Федерации зачастую напрямую не закрепляют основную цель учреждения системы региональных органов государственной власти



В тех же немногочисленных конституциях и уставах субъектов Федерации, которые содержат нормы о целях системной организации власти, встречаются различные формулировки: система органов государственной власти создается в целях осуществления полномочий субъектов Российской Федерации (Уставы Астраханской и Ульяновской областей) либо в целях обеспечения прав и свобод человека и гражданина (Устав Новосибирской области).

В большинстве субъектов Федерации, кроме того, приняты специальные законы об отдельных органах государственной власти (законодательном органе, главе субъекта Федерации, правительстве).

Положения конституций и уставов субъектов Федерации зачастую напрямую не закрепляют основную цель учреждения системы региональных органов государственной власти



Субъектами РФ реализован классический подход правового регулирования, по сему система органов государственной власти организована таким образом, что главенствующую роль играет, прежде всего, законодательная власть.

Доказательством тому является конституционно-правовая характеристика соответствующих органов государственной власти субъектов Федерации как на федеральном, так и на региональном уровне (положениями соответствующих конституций и уставов субъектов Федерации): главы о законодательной власти (законодательных органах государственной власти) в данных нормативно-правовых актах предшествуют положениям об исполнительной власти.

Федерализм в настоящее время признается глобальным, системным явлением, которое позволяет весьма удачно сочетать все преимущества централизации и децентрализации



Самое сложное в федеративных государствах - это соотношение интересов федерации и ее составных частей, дисбаланс которых ведет к излишней централизации или к ослаблению устойчивости федеративных отношений.

Как показывает опыт отечественной истории, федерализм утверждался и использовался как способ распределения властных полномочий

Для Российского государства федерализм выполнял инструментальную функцию, или же к нему обращались в целях сохранения единства страны.

Поэтому российский стандарт федерализма нуждается в наполнении его гуманистическим содержанием и культурой гражданского общества.

В перспективе жизнеспособность федеративной системы в России прямым образом зависит от включенности в нее человека как активного субъекта.

Актуальной является проблема прав и свобод личности при проведении реформы федеративных отношений.

Современная научная мысль пытается найти разумный баланс между интересами всех граждан многонациональной Российской Федерации, с тем чтобы связать их в одно целое.

Применительно к рассматриваемой проблеме следует отметить, что российское и европейское понимание ценности федерализма различаются

<p>российская доктрина федерализма</p>	<p>европейская доктрина федерализма</p>
<p>исходит из совокупности правовых, экономических, социальных и институциональных факторов, призванных обеспечить управляемость в государстве</p>	<p>ориентирована на обеспечение автономного функционирования государства, гражданского общества и индивида</p>
<p>механизмы достижения поставленной цели</p>	
<p>государство чаще всего применяет методы централизованного администрирования</p>	<p>европейские федерации предпочитают отдавать субсидиарным методам управления</p>

Применительно к рассматриваемой проблеме следует отметить, что российское и европейское понимание ценности федерализма различаются

российская доктрина федерализма

В свою очередь, российский федерализм отличается усилением централистских традиций. Это обстоятельство определяет степень самостоятельности субъектов Федерации, наличия у них набора собственных предметов ведения и полномочий, вовлеченности общества и самой личности в федеративные отношения. Российская модель федерализма характеризуется усилением роли федерального законодательного регулирования и сужением нормотворческой деятельности субъектов Федерации

европейская доктрина федерализма

Европейские федеративные государства функционируют на основе доминирования согласительных процедур.

Таким образом, на основе изложенного можно сделать вывод о взаимообусловленности и взаимозависимости прав личности и системы федеративных отношений.

Но одно лишь формальное провозглашение федеративного устройства государства не гарантирует достижения свободы личности. Об этом свидетельствует исторический опыт развития государственности в России. Соблюдение прав и свобод человека требует системного взаимодействия федерализма и иных конституционных институтов.



Спасибо за внимание!

