

**И.В. Лексин**

## **СОВРЕМЕННЫЕ РЕФОРМЫ И ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО РОССИИ**

Законодательные нововведения, изменения политического характера, реформы государственного и местного самоуправления неизбежно взаимосвязаны и взаимозависимы.

Тематика реформ и федеративных отношений является поистине неохватной, и настоящая статья посвящена лишь нескольким аспектам малоисследованной проблемы соотношения административной реформы и федеративного устройства России.

### **Российские реформы и обновление трактовки понятия «совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации»**

Большая часть полномочий, реализация которых затрагивает каждодневные интересы всех граждан, а следовательно, и львиная доля проблем, подлежащих решению в рамках нынешнего этапа административной реформы, касается предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Долгое время — в соответствии с политической обстановкой — было принято считать, что в пределах совместного ведения Российская Федерация и ее субъекты действуют на паритетных началах. Однако со снижением политического веса регионов обнаружилось отсутствие юридических сдержек доминирования Федерации в этих вопросах. В результате большинство вопросов в рамках предметов совместного ведения оказались урегулированными именно федеральными законами.

Конституция РФ и действующее законодательство не содержат определения термина «совместное ведение Российской Федерации и субъектов Российской Федерации». Из положений ст. 76 Конституции РФ явствует лишь, что совместное ведение представляет собой совокупность вопросов, по которым «издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии

---

*Лексин Иван Владимирович* — кандидат юридических наук, доцент кафедры правовых основ управления факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова.

с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации» (ч. 2).

При этом федеральная конституция фактически не ограничивает возможности федерального законодателя по регулированию общественных отношений в сферах совместного ведения. Статья 76 Конституции РФ устанавливает, что законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам исключительного федерального ведения и по предметам совместного ведения. Однако Конституция не содержит оговорок ни о пределах федеральных законодательных полномочий по предметам совместного ведения или о возможности ущемления федеральным законодательством прав субъектов Федерации, ни о наличии у субъектов Федерации полномочий по регулированию определенных отношений в рамках предметов совместного ведения.

Исходя из приведенных положений Конституции РФ можно заключить, что *полномочиями* законодательного характера в отношении предметов совместного ведения обладает лишь Российская Федерация. Федеральный законодатель не может отказаться и не может быть лишен возможности осуществлять правовое регулирование в этих сферах. Наличие аналогичных полномочий у региональных законодателей из Конституции РФ прямо не следует. С полной уверенностью конституционные нормы позволяют утверждать только о наличии у регионов *права* принимать по предметам совместного ведения нормативные правовые акты, причем пределы допустимой реализации данного права определяются интенсивностью законотворческой деятельности на федеральном уровне.

Учитывая же, что понятие «предмет ведения» предполагает не только законотворческие функции, следует признать, что формулировка «предмет совместного ведения» сама по себе не содержит императивного требования оставить четко определенную законодательную нишу региональному законодателю. Напротив, Конституция РФ в ч. 2 ст. 76 устанавливает, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации, что скорее говорит о свободном характере распределения компетенции — по усмотрению федерального законодателя.

Эту позицию косвенно подтверждал ныне не действующий Федеральный закон от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органа-

ми государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, установивший в ч. 2 ст. 2, что предметом совместного ведения является «сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации», без указания на то, что это регулирование должно быть именно законодательного уровня.

Такой подход типичен для многих федераций. Например, в ФРГ федеральным законодательством регулируются практически все вопросы конкурирующей компетенции федерации и земель<sup>2</sup>. В Австрии региональный законодатель практически не имеет возможности осуществлять регулирование по предметам, в пределах которых в соответствии с Федеральным конституционным законом Австрии от 10 ноября 1920 г. (в ред. 1929 г. с последующими изменениями) к ведению Федерации относится установление общих принципов законодательства, а к ведению земли — издание конкретизирующих законов.

Разумеется, конкурирующая компетенция — не абсолютный аналог совместного ведения по российской конституционной модели, но в данном случае сравнение вполне оправданно, тем более что еще Постановление Конституционного суда РФ от 1 февраля 1996 г. «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области»<sup>3</sup> (в соответствии с которым субъекты Федерации до принятия федерального закона по предмету совместного ведения могут осуществлять собственное правовое регулирование с последующим приведением его в соответствие с федеральным законодательством) существенно приблизило совместную компетенцию к понятию «конкурирующая компетенция». Такое положение также содержится в п. 2 ст. 3 и п. 5 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. (в настоящее время действует в ред. от 21.07.2007) № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Таким образом, сегодня фактически субъекты Российской Федерации полномочны осуществлять регулирование в рамках предметов совместного ведения в тех пределах и до тех пор, пока соответствующий вопрос не урегулирован федеральным законодателем<sup>4</sup>.

Ограничение прав федерального законодателя в сфере совместной компетенции содержалось в ч. 1 ст. 12 Федерального закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», в соответствии с которым

«по вопросам, отнесенным частью 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов государственной власти».

После прекращения действия названного Федерального закона в 2002 г. часть его положений была инкорпорирована в упомянутый Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Однако вышеназванное положение в этот закон не перешло, что представляется обоснованным по следующим причинам.

Во-первых, нелогично и недопустимо относить к законодательным полномочиям федерации в сфере разграничения компетенции издание федеральных законов, определяющих только принципы разграничения полномочий, но не само это разграничение.

Во-вторых, в ст. 72 Конституции ряд вопросов совместного ведения изначально сформулирован как «установление общих принципов», и это, очевидно, подразумевает, что по другим предметам федеральное регулирование должно быть несколько шире. В то же время необходимо признать, что «предметы совместного ведения», сформулированные как «установление общих принципов», в действительности включают только федеральные законодательные полномочия. Определение «общие», по всей видимости, предполагает распространение этих принципов на все субъекты Федерации. Конкретизация же «общих принципов» в региональном законодательстве по логике не может выражаться в создании иных общих принципов.

Таким образом, из буквального толкования Конституции не следует необходимость разграничения компетенции в специальном нормативном правовом акте (или в нескольких законах). Федеральный законодатель вправе инициировать регулирование по любому вопросу, отнесенному Конституцией РФ к совместному ведению. Естественным ограничением федерального законодательства служит лишь позиция Совета Федерации, который в последние годы редко противодействует централизаторским инициативам.

**О прямом действии федеральных законов  
по предметам совместного ведения  
Российской Федерации и ее субъектов**

В соответствии с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ, «по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации», тогда как в ч. 2 названной статьи, регламентирующей издание нормативных правовых актов по предметам совместного ведения, о прямом действии федеральных законов не говорится. На первый взгляд это позволяет заключить, что по предметам совместного ведения прямое действие могут иметь лишь региональные законы и иные нормативные правовые акты. Данная точка зрения являлась популярной в ряде российских регионов в 1990-е гг. Однако ее обоснованность вызывала и продолжает вызывать определенные сомнения.

Во-первых, более или менее однозначный вывод об отсутствии у федерального законодателя полномочий принимать по предметам совместного ведения законы, имеющие прямое действие, можно было бы сделать на основе исторического толкования (если бы ранее действовавшая норма предусматривала прямое действие). Однако это не представляется возможным. Сравнение же ч. 2 ст. 76 с ч. 1 ст. 76 Конституции РФ позволяет лишь заключить, основываясь на правилах формальной логики, что федеральные законы по предметам совместного ведения или их отдельные положения могут не иметь прямого действия. А поскольку Конституция РФ не содержит явных ограничений компетенции Российской Федерации в данном отношении, очевидно, что «наполнение» текста закона положениями, имеющими или не имеющими прямого действия, производится федеральным законодателем по собственному усмотрению.

Во-вторых, в ч. 1 ст. 72 Конституции РФ говорится не просто о прямом действии, а о прямом действии на всей территории Российской Федерации. Из этого можно сделать вывод, что ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ прежде всего разводят федеральные законодательные акты по территории действия: положения законов, принимаемых по предметам ведения Российской Федерации, должны обязательно распространяться на всю территорию России, тогда как действие федеральных законов по предметам совместного ведения может быть ограничено по территории. Данное предположение находит подтверждение в действующей редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Федерации», предусматривающей «изъятие» отдельных субъектов Федерации из-под действия отдельных положений федеральных законов посредством заключения договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и соответствующими субъектами Федерации<sup>5</sup>.

На данный момент действует лишь один документ такого рода — Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан, подписанный в Москве 26 июня 2007 г. Федеральный закон № 199<sup>6</sup> об утверждении Договора был принят Государственной Думой 4 июля 2007 г., одобрен Советом Федерации 11 июля и подписан Президентом РФ 24 июля 2007 г.

Однако названный договор является весьма слабым «ограничителем» действия федеральных законов. По объему это очень скромный документ, по своему содержанию же он не идет ни в какое сравнение с прежним Договором Российской Федерации и Республики Татарстан от 15 февраля 1994 г. «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»<sup>7</sup> (этот договор утратил силу в соответствии с Федеральным законом от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации”»<sup>8</sup>). В то же время новый договор имеет существенное политическое значение, отчасти удовлетворяя претензии Республики Татарстан на особые в сравнении с другими регионами отношения с федеральными органами государственной власти.

#### **Современная интерпретация совместного ведения федеральным законодателем**

За последние годы в законодательном регулировании по предметам совместного ведения произошли коренные изменения. По сути совместное ведение превратилась из сферы, в которой регионы конкурировали с Федерацией, в сферу, где Федерация прямо определяет субъектам меру их должного и возможного поведения.

Реализуемая сегодня в России модель разграничения компетенции во многом уникальна. С одной стороны, существуют

исключительное ведение Федерации и ведение субъектов Федерации (вернее, сферы, в которых субъекты Федерации обладают «всею полнотою государственной власти»), установленные Конституцией РФ. С другой стороны, имеется широчайший круг вопросов совместного ведения, внутри которых также проводится разграничение, но уже посредством принятия *обычных федеральных законов*.

Не секрет, что в ст. 72 Конституции РФ оказались прежде всего вопросы, по разграничению которых при подготовке к заключению Федеративного договора, а затем в ходе разработки проектов Конституции не удалось достичь согласия. В Российской Федерации совместное ведение не имеет серьезной концептуальной связи ни с идеологией кооперативного федерализма, ни с представлениями об управленческой целесообразности. Поэтому в принципе достаточно вольное обращение федерального законодателя с предметами совместного ведения если не оправданно, то объяснимо. Не менее естественны и объяснимы и тенденции в подходах к решению проблем совместного ведения, вытекающие из стремления федерального законодателя:

- разграничить совместное ведение, четко определить сферы ответственности;
- максимально переместить бремя затрат на социальные нужды на уровень субъектов Федерации.

Фактически предметы совместного ведения постепенно становятся сферой, в которой федеральные органы государственной власти осуществляют законодательное регулирование и исполнительную деятельность, а региональные — преимущественно или только исполнительную деятельность. Последняя в числе прочего предполагает принятие подзаконных нормативных актов (т.е. «иных нормативных правовых актов», упомянутых в ч. 2 ст. 76 Конституции РФ), а следовательно, сложившаяся на практике ситуация в принципе вписывается в очерченную Конституцией модель совместного ведения.

Само по себе парадоксально, что один и тот же документ являлся основным законом по сути разных государств: России 1990-х гг., в которой «федеральный центр» был слабым подобием общегосударственной власти, а отношения со многими регионами были, скорее, конфедеративными или полуфеодальными; России начала 2000-х гг., в которой федеральный уровень начал проводить более или менее целенаправленную политику по обеспечению верховенства федерального законодательства и приведению в соответствие ему региональных нормативных

правовых актов, и современной России, ставшей высокоцентрализованным по федеративным меркам государством.

Однако не меньшие метаморфозы произошли с такой «классической» федерацией, как США (правда, за значительно больший временной период), превратившихся со времени принятия Конституции 1787 г. из союза самостоятельных штатов всего лишь с тремя департаментами на союзном уровне в единое государство с мощным государственным аппаратом. Обратные превращения имели место в Канаде, являющейся по действующему до настоящего времени Конституционному акту 1867 г. почти унитарным государством, но со временем ставшей одной из наиболее децентрализованных федераций в мире.

Как бы то ни было, современная Россия, видимо, близка к пику возможной централизации. Обусловлено это не только юридическим «исчерпанием» централизаторских ресурсов Конституции, но и фактической перегруженностью «федерального центра» полномочиями. Последнее подтверждается законодательным расширением региональной компетенции и заключением отраслевыми федеральными органами исполнительной власти (Министерством образования и науки РФ, Министерством здравоохранения и социального развития РФ и др.) соглашений с соответствующими органами исполнительной власти субъектов Федерации о передаче последним осуществления тех или иных полномочий.

#### **Законодательная компетенция субъектов Федерации в условиях политического доминирования «федерального центра»**

В соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения субъекты Федерации осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов. В случае противоречия между федеральным законом и изданным по предмету ведения субъекта Федерации региональным нормативным правовым актом согласно ч. 6 названной статьи действует последний.

Фактически в настоящее время только в этой сфере субъекты Федерации более или менее свободны в осуществлении законодательного регулирования. Однако она настолько узка, что на практике федеративные отношения могут развиваться лишь в пределах осуществления исполнительной власти.

В то же время Конституция РФ не просто устанавливает приоритет регионального нормативного правового акта, издан-



ного по предмету ведения субъектов Федерации, а фактически содержит запрет на осуществление федеральным законодателем регулирования по вопросам, отнесенным к ведению субъектов Федерации, даже в том случае, если данные вопросы по каким бы то ни было причинам не урегулированы региональным законодателем. Ведь в ч. 4 ст. 76 Конституции РФ среди нормативных правовых актов, издаваемых по предметам ведения субъектов Федерации, федеральные законы не упоминаются, а следовательно, положения федеральных законов, регулирующие отношения за рамками предметов исключительного ведения Российской Федерации и совместного ведения, *не обладают меньшей юридической силой по отношению к региональным правовым актам* (что означало бы действие таких актов в случае неурегулирования субъектом Федерации соответствующих общественных отношений) и вообще *не имеют юридической силы* независимо от наличия или отсутствия регионального нормативного правового акта по данному вопросу.

Однако следует учитывать, что несмотря на положения ч. 4 и 6 ст. 76 Конституции РФ, федеральный законодатель в силу положения ч. 2 ст. 4 Конституции РФ о верховенстве федеральных законов и в силу недостаточной определенности границ предметов ведения, установленных в ст. 71 и 72 Конституции РФ, обладает явным преимуществом по отношению к региональному законодателю. Фактически федеральный законодатель может регулировать любые вопросы, и до решения Конституционного Суда РФ, рассматривающего в соответствии с ч. 3 ст. 125 Конституции РФ споры о компетенции, любой федеральный закон по умолчанию должен считаться изданным по одному из предметов ведения, перечисленным в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Наиболее «удобными» в этом отношении представляются положения п. «в» ст. 71 («регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина») и п. «б» ч. 1 ст. 72 («защита прав и свобод человека и гражданина»), к которым могут быть сведены практически любые полномочия органов государственной власти.

Одной из особенностей России как федеративного государства является то, что разграничение компетенции в весьма значительной степени устанавливается не в Конституции, а в федеральных законах. В связи с этим пределы компетенции субъектов РФ весьма изменчивы.

Так, до 31 декабря 2005 г. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»

определял полномочия субъектов РФ по предметам совместного ведения, осуществляемые за счет региональных бюджетов, и предусматривал установление другими федеральными законами полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения, частично реализуемых за счет федеральных субвенций. При этом делегированными считались полномочия субъектов РФ только по предметам ведения Российской Федерации, что подтверждала статья 26.5 названного закона в редакции от 21 июля 2005 г. Согласно пункту 2 статьи 26.1, статьям 26.5 и 26.8 этого закона, полномочия Российской Федерации могли быть переданы на региональный уровень федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, соглашениями между федеральными и региональными исполнительными органами государственной власти.

Согласно же названным положениям в редакции Федерального закона от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ<sup>9</sup> (действующей и в настоящее время), все полномочия, осуществляемые субъектами РФ по предметам совместного ведения, перечисленные в других федеральных законах, являются переданными им полномочиями Российской Федерации по предметам совместного ведения (абз. 1 п. 7 ст. 26.3). В отношении полномочий по остальным вопросам совместного ведения допускается лишь участие органов государственной власти субъектов РФ в их реализации (ст. 26.3.1). Кроме того, федеральными законами на исполнительные органы государственной власти субъектов РФ в соответствии со ст. 26.5 названного закона может быть возложено осуществление отдельных полномочий Российской Федерации не только по предметам ее исключительного ведения (что предусматривалось и ранее), но и по предметам совместного ведения. Таким образом, в действующей редакции ст. 26.5 названного закона стирается граница в правовом обеспечении реализации собственных предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения, а само совместное ведение полностью разграничивается между субъектами РФ (за ними названным Федеральным законом закреплен исчерпывающий перечень полномочий) и Федерацией (ей принадлежат все остальные полномочия).

Важно отметить, что право субъектов РФ на финансирование, а также на участие в осуществлении не закрепленных за ними полномочий возникает у них лишь в случаях, если такая возможность предусмотрена соответствующими федеральными законами (абз. 4 ст. 26.3.1 названного закона). Таким образом, действующая редакция названного закона максимально сближает принципы определения полномочий субъектов РФ

по предметам совместного ведения с принципами возложения на субъекты РФ полномочий Российской Федерации. Суть федерального регулирования сводится к централизации решения вопросов о целесообразности привлечения субъектов РФ к осуществлению полномочий как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения, об объеме и формах такого участия субъектов РФ.

Как было сказано, в результате изменений, внесенных в названный закон в конце 2005 г., теперь допускается софинансирование одних и тех же полномочий различными уровнями власти. Следовательно, требуется и корректировка принципов, заложенных в положениях Бюджетного кодекса РФ, в частности, запрещающих одновременное финансирование одного и того же полномочия из бюджетов различных уровней (ст. 31 Бюджетного кодекса РФ в ред. от 26.04.2007).

### **Территориальное устройство России и административная реформа**

Проблемы проведения административной реформы в федеративном государстве необъятны, и поэтому в рамках данной статьи рассмотрены лишь некоторые аспекты взаимовлияния административной реформы и федеративного устройства России.

Идеология современной административной реформы в Российской Федерации, как известно, исходит от «центра». Однако административная реформа в России задумывалась как совокупность мероприятий на всех трех уровнях власти и управления: федеральном, региональном и местном. Сами по себе эти факты свидетельствуют о том, что регионы и муниципальные образования выступают как исполнители воли «федерального центра». Можно спорить о том, насколько это соответствует принципам федерализма и самостоятельности местного самоуправления, но в любом случае можно констатировать, что субъекты Федерации могли бы быть более независимыми в проведении административной реформы и сыграть более существенную роль в принятии решений о тех или иных преобразованиях.

Несмотря на вторичность (или третичность) регионов и муниципальных образований как центров принятия решений, их роль в проведении административной реформы огромна. Именно на этих уровнях можно наблюдать примеры удачного решения задач реформы: сокращение численности управленческого аппарата, устранение дублирования в функциях орга-

нов управления и их должностных лиц, упразднение избыточных функций, устранение лишних звеньев бюрократических процедур и др. К сожалению, на федеральном уровне более или менее однозначно положительные результаты пока скорее редкость, нежели правило. И это неудивительно, поскольку чем крупнее аппарат, тем сложнее и менее результативно его реформирование. Поэтому регионы и муниципальные образования в современной России априори являются наиболее успешными проводниками административной реформы.

По своему замыслу административная реформа предполагает определенную унификацию управления, приведение государственных и муниципальных услуг к единым или близким стандартам на всей территории страны. В то же время, несмотря на стремление к симметричному результату, на данный момент само течение административной реформы крайне асимметрично. Есть примеры «передовых» регионов (как, например, Республика Чувашия) и есть субъекты Федерации, которые, по сути, еще не готовы реформироваться. Ситуация на муниципальном уровне также не внушает большого оптимизма, причем асимметрия в подготовленности к переходу к новым управленческим стандартам огромна не только в целом по стране, но и в рамках отдельных субъектов Федерации.

Это связано еще с одной особенностью российской административной реформы: она идет параллельно с никак не завершающейся муниципальной реформой. Многие муниципальные образования хотя и созданы формально, на практике лишь готовятся приступить к реализации своих полномочий, предусмотренных в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 21.07.2007) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>10</sup>. Учитывая территориальную неравномерность муниципальной реформы, естественно, очень сложно говорить и о синхронности реализации целей административной реформы как в пределах России в целом, так и в рамках отдельных субъектов Федерации.

Наконец, административная реформа проходит параллельно с продолжающимися изменениями в федеративном устройстве. Эти изменения не столь последовательны и масштабны, чтобы их в совокупности можно было именовать реформой, но если схематично обозначить цель современного этапа административной реформы как «разворот» власти к гражданам и бизнесу, то очевидно, что для достижения этой цели желательна стабильность самих субъектов власти. Объединение же отдельных субъектов Федерации, происходящее в настоящее время, хотя и преподносится средствами массовой информации и полити-

ками как несомненно выгодное для населения, безусловно, накладывает свой отпечаток на «географию» достижения целей административной реформы.

### **Юридико-технические проблемы на федеральном уровне и эффективность административной реформы**

Одним из важнейших условий успешности и административного, и любого иного реформирования в современной России является качество его юридической базы. Коль скоро именно федеральный уровень власти принял на себя нагрузку по концептуальному оформлению административной реформы, данная зависимость относится в первую очередь к федеральному законодательству.

За последние несколько лет федеральным органам удалось добиться устранения большинства противоречий между региональным и федеральным законодательствами. Но за эти же годы колоссально возросло количество противоречий иного порядка — между самими федеральными законами, между федеральными законами и федеральными подзаконными актами и между нормативными актами федеральных органов исполнительной власти.

Снижение уровня юридической техники имеет самое непосредственное отношение к ходу и результатам административной реформы на всех уровнях власти и управления. С одной стороны, для достижения целей нынешнего этапа реформы недостаточно принятия административных регламентов и стандартов. Административную реформу вряд ли следует считать действительно состоявшейся без законодательного закрепления стандартов предоставления государственных и муниципальных услуг. С другой стороны, пока российские законы сами не достигнут определенного качественного уровня, коренных изменений в реформируемой области ожидать не следует.

Поэтому и от нынешней административной реформы, взятой в отдельности от иных изменений в жизни государства и общества, нельзя требовать слишком многого. Административная реформа идет параллельно с муниципальной, бюджетной реформами, реформой государственной службы, преобразованиями в федеративных отношениях. И юристы, и политологи, и экономисты часто указывают на то, что множественность реформ приводит к усложнению процессов принятия и исполнения решений, к размыванию ответственности исполнителей и снижению результативности всех изменений. Однако

представляется, что для разрешения этих проблем требуется еще более усложнить систему осуществляемых преобразований, а именно добавить к их перечню еще одну реформу — «законодательную реформу», и прежде всего реформу отношения законодателей к законодательному процессу и к выпускаемому ими продукту — закону. Эта реформа относится даже не столько к правовой сфере, сколько к сферам морали и профессиональной этики, и до тех пор пока не состоятся необходимые изменения в этих сферах, все остальные преобразования останутся половинчатыми, обратимыми и, главное, — неощутимыми для большинства населения.

### Примечания

1. СЗ РФ. 1999. № 26. Ст. 3176, 2002. № 21. Ст. 1915.

2. Хотя поправка к Основному закону ФРГ от 27 октября 1994 г. ограничивает возможности федерации по регулированию сферы конкурирующей компетенции.

3. См.: СЗ РФ. 1996. № 7. Ст. 700.

4. См.: СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5005, 2000. № 25. Ст. 2728, № 31. Ст. 3205, 2001. № 7. Ст. 608, 2002. № 16. Ст. 1601, № 19. Ст. 1792, № 30. Ст. 3024, № 50. Ст. 4930, 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709, 2004. № 25. Ст. 2484, № 50. Ст. 4950, 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 17, 25, № 30 (ч. 1). Ст. 3104, 2006. № 1. Ст. 10, 13, 14, № 23. Ст. 2380, № 29. Ст. 3124, № 30. Ст. 3287, № 31 (1 ч.). Ст. 3427, 3452, № 44. Ст. 4537, № 50. Ст. 5279, 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21, № 10. Ст. 1151, № 13. Ст. 1464, № 21. Ст. 2455, № 26. Ст. 3074, № 30. Ст. 3747, 3805, 3808.

5. Законы территориально ограниченного действия прямо предусмотрены и в самой Конституции РФ: согласно ч. 3 ст. 66 Конституции РФ, по представлению законодательных и исполнительных органов автономной области, автономного округа может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе.

6. См.: СЗ РФ. 2007. № 31. Ст. 3996.

7. См.: Вестник ВАС РФ. 1994. № 6.

8. См.: СЗ РФ. 2003. № 27 (ч. 2). Ст. 2709.

9. См.: СЗ РФ. 2006. № 1. Ст. 10.

10. См.: СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822, 2004. № 25. Ст. 2484, № 33. Ст. 3368, 2005. № 1 (ч. 1). Ст. 9, 12, 17, 25, 37, 2005. № 17. Ст. 1480, № 27. Ст. 2708, № 30 (ч. 1). Ст. 3104, 3108, № 42. Ст. 4216, 2006. № 1. Ст. 9, 10, 17, № 6. Ст. 636, № 8. Ст. 852, № 23. Ст. 2380, № 30. Ст. 3296, № 31 (1 ч.). Ст. 3427, 3452, № 43. Ст. 4412, № 49 (1 ч.). Ст. 5088, № 50. Ст. 5279, 2007. № 1 (1 ч.). Ст. 21, № 10. Ст. 1151, № 21. Ст. 2455, № 25. Ст. 2977, № 26. Ст. 3074.