

Экспертно-аналитический доклад

Динамика активности российских регионов в использовании обращений в Конституционный суд и права законодательной инициативы на федеральном уровне

Аннотация

В докладе представлено структурированное описание совокупной активности субъектов Российской Федерации по использованию двух механизмов взаимодействия регионов с федеральным центром – обращения в Конституционный суд и реализация законодательной инициативы на федеральном уровне. Оба механизма имеют важные общие характеристики, выделяющие их из ряда других механизмов взаимодействия, прежде всего публичность, наличие формальных процедур со сравнительно невысокими издержками участия и общая базовая функция – возможное изменение федерального законодательства. Представлен комплекс данных по всем российским регионам, существующим с 1990-х годов по настоящее время, по использованию указанных механизмов. В части обращений в Конституционный суд речь идет о 360 обращениях, идентифицированных по принятым решениям в период с 1992 по конец 2019 года, из них федеральные нормативные акты оспаривались в 263. Общее количество законопроектов, внесенных выбранными регионами, составляет 8 130. На фоне значимых различий в общей и групповой динамике региональной активности показано наличие трех периодов в использовании совокупностью регионов данных механизмов – двух основных (середина 1990-х – 2005 и 2009–2019 годы) и одного переходного (2006–2008 годы), а также зафиксировано перераспределение тематически «острых» вопросов, поднимаемых регионами, между двумя механизмами в течение времени. Российские данные соотнесены с показателями активности регионов трех европейских стран, в которых субнациональные единицы имеют сопоставимые права. Обозначены фактор «регионализма», с помощью которого в дальнейших исследованиях вероятно можно объяснить часть кросс-региональных вариаций в активности регионов.

Автор-составитель:
Сулимов К.А.

Подготовлен по материалам и в рамках научно-исследовательского проекта, выполненного за счет гранта Российского научного фонда (проект №19-18-00053 «Субнациональный регионализм и динамика многоуровневой политики (российские и европейские практики)») в Пермском федеральном исследовательском центре УрО РАН.

В эмпирическом плане доклад основывается на информации базы данных «Субнациональный регионализм и многоуровневая политика (REG-MLG)», созданной в рамках проекта.

Пермь, 2021

Введение

В российскую практику взаимодействия субъектов РФ с федеральным центром встроены два формализованных механизма реализации региональной активности – обращения регионов в Конституционный суд и законодательная инициатива регионов на федеральном уровне (направление законопроектов в Государственную Думу). Оба эти механизма имеют важные общие характеристики, выделяющие их из ряда других механизмов взаимодействия. К таким характеристикам прежде всего необходимо отнести публичность, наличие формальных процедур со сравнительно невысокими издержками участия, вовлеченность в процесс высшего руководства регионов (губернаторов и региональных legislatures) и общую базовую функцию – возможное изменение федерального законодательства.

Практики использования регионами этих механизмов восходят к 1990-м годам, то есть имеют уже значительную историю, но при этом, насколько можно судить, не привлекали особого исследовательского интереса. При этом они дают – в силу как раз наличия формальных процедур и относительной доступности информации – возможность получить и исследовать данные, которые, по крайней мере, в ожиданиях могут быть небезынтересны в отношении углубления понимания центр-региональных отношений в России. Почему регионы используют эти механизмы и продолжают это делать даже в условиях пусть не полной и всеобъемлющей, но все же авторитарной централизации? Как сказываются на использовании этих механизмов регионами политические изменения в стране и в самих регионах? Чем можно объяснить кроссрегиональные и прочие вариации?

Ответы на эти вопросы затруднены тем, что на данный момент нет четкого понимания роли, которую играет использование данных механизмов в общей системе взаимодействия регионов с федеральным центром. Задача данного доклада состоит в том, что предоставить информацию, которую можно использовать для продвижения к этому пониманию. Для этого представлен комплекс данных по всем российским регионам, существующим с 1990-х годов по настоящее время, по использованию указанных механизмов. В части обращений в Конституционный суд речь идет о 360 обращениях, идентифицированных по принятым решениям в период с 1992 по конец 2019 года, из них федеральные нормативные акты оспаривались в 263. Общее количество законопроектов, внесенных выбранными регионами, составляет 8 130. Также проведен анализ динамики активности регионов с 1990-х годов по настоящее время на предмет установления характера влияния централизации 2000-х годов на использование регионами данных механизмов. Логика подхода основывается на ожидании различий в использовании механизмов в силу ожидаемой большей конфликтности обращений в суд в сравнении с законопроектной активностью.

Законодательная инициатива регионов на национальном уровне и право инициативы регионов по решению споров с национальным центром в особой, конституционной, юрисдикции не распространены повсеместно. Однако отдельные есть отдельные кейсы. В частности, в Испании, Италия и Германия возможность использования данных механизмов также закреплена за всеми субнациональными единицами. В докладе были использованы данные по регионам этих стран для формирования сопоставительного контекста.

Возможное место обращений в Конституционный суд и законодательной инициативы регионов на федеральном уровне в общей системе многоуровневого управления

Вопрос о том, какую роль эти два конкретных механизма – обращения регионов в Конституционный суд и внесение ими же законопроектов в Государственную Думу – играют в общей системе отношений с федеральным центром, многогранен. Если смотреть не с точки зрения системы в целом, в том числе результатов ее функционирования, а в перспективе самих регионов (и если их воспринимать как единое целое), то можно предполагать следующее.

В многоуровневом управлении (взаимодействие с федеральным центром можно рассматривать как его составной элемент) региону доступно участие в двух классах решений. Первый класс включает решения по установлению, поддержанию и изменению статус-кво региона, то есть касается принципиальных позиций, норм и правил. Эмпирический статус всегда различен у разных субъектов. Например, фактический эмпирический статус Чечни в многоуровневом управлении в современной России явно отличается от статусов (тоже, впрочем, разных) других субъектов. Другой класс – это решения, направленные на имплементацию к текущим условиям и конкретизацию уже установленных принципов, норм и правил. Предмет решений первого класса – объем статуса региона, объем его полномочий. Такие решения можно назвать «первичными», или «конституирующими». Предмет решений второго класса – качество реализации статуса, то есть полномочий (и сама возможность реализации полномочий), установленных первичными решениями. Во втором случае речь идет о решениях уровня «тонкой настройки» статуса региона.

Вопрос о том, где конкретно пролегает граница между «конституирующими» и «имплементирующими» решениями, имеет не только аналитический, но и конкретно-политический смысл. Дело прежде всего в том, в каком модусе атрибутируется ответственность за ненадлежащее положение дел: или недостаточно полномочий (претензия к «первичным» решениям, то есть к федеральному центру), или полномочиями неэффективно пользуются (претензия к «имплементирующим» решениям, то есть к самим регионам). Известная же позиция, во множестве вариантов представленная в литературе, согласно которой на настоящий момент региональные элиты потеряли свой политический статус или, по крайней мере, перестали быть значимым политическим актором, означает в представленной логике, что они лишились доступа к «конституирующим» решениям не только в отношении страны в целом, но и в отношении своих регионов. Но доступ к решениям «тонкой настройки» у них остался.

Если смотреть в этой логике на обращения российских регионов в Конституционный суд и использование ими права законодательной инициативы на федеральном уровне, то оба механизма могут быть использованы для инициирования принятия как «конституирующих», так и «имплементирующих» решений. Технические различия между этими механизмами, конечно, есть, но сами по себе они не определяют содержательную сторону интересующего заявителя вопроса.

Например, в обращении в Конституционный суд надо оспаривать конституционность нормативного акта, что повышает ставки и ограничивает возможность применения. Но в 2019 году Пермский край оспаривал преамбулу и одну из частей Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»¹ (решение Конституционного суда № 328-О/2019², отказано по формальному основанию), при этом интерес состоял в нежелании возмещать муниципалитету средства, которые он потратил на предоставление жилья инвалиду. В том же году Верхняя Пышма (городской округ в Свердловской области) оспаривала ряд статей Гражданского и Бюджетного кодексов и конституирующего для местного самоуправления федерального закона³ в отношении исключительной ответственности современных муниципалитетов за решения местных органов власти советского времени. Повод тоже был денежный. Но при этом решение Конституционного суда (в пользу разделения ответственности с другими уровнями публичной власти, № 26-П/2019⁴, законы были изменены) касалось самой системы организации власти в России.

Федеральные законопроекты регионов имеют различный характер, прежде всего с точки зрения значимости предлагаемых изменений, а также возможных мотивов и бенефициаров. Часть из них (видимо, подавляющая – более точно можно сказать только по результатам контент-анализа самих законопроектов, что не было задачей данного исследования) касается очень конкретных вопросов⁵, с трудностями по решению которых сталкиваются или сами органы власти этих регионов, или иные субъекты, которые инициируют появление законопроектов от регионов. Другие законопроекты, скорее, вызваны какими-то иными причинами,

¹ *О социальной защите инвалидов в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.11.1995 № 181-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/10164504/> (дата обращения: 10.09.2020).

² *Об отказе в принятии к рассмотрению запроса от имени Правительства Пермского края о проверке конституционности положений преамбулы и части первой статьи 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»* [Электронный ресурс]: Определение Конституц. Суда Рос. Федерации от 28.02.2019 № 328-О. URL: <https://legalacts.ru/sud/opredelenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-28022019-n-328-o/> (дата обращения: 10.09.2020).

³ *Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации* [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/186367/> (дата обращения: 10.09.2020).

⁴ *По делу о проверке конституционности статей 15, 16 и 1069 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункта 4 статьи 242.2 Бюджетного кодекса Российской Федерации и части 10 статьи 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации городского округа Верхняя Пышма* [Электронный ресурс]: Постановление Конституц. Суда Рос. Федерации от 03.07.2019 № 26-П. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72186172/> (дата обращения: 10.09.2020).

⁵ Например, 177492-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об установлении ответственности за управление транспортным средством, на ветровом и передних боковых стеклах которого установлены покрытия многократного использования, ограничивающие обзорность с места водителя) – Оренбургская область в 2012 году; 613444-7 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (об организации деятельности заправочных станций для маломерных судов) – Тверская область в 2018 году.

нежели желанием решить конкретную региональную проблему. Например, Санкт-Петербург подавал в 2010 году законопроект (473815-5) о замене понятия «трудовая пенсия по старости» на понятие «трудовая пенсия по возрасту». Но есть законопроекты, затрагивающие принципиальные вопросы. Чеченская Республика дважды (в 2006 и 2018 годах) подавала законопроекты о поправках к конституции о сроках замещения должности президента страны. Свердловская область дважды (в 1998 и 2003 годах) вносила законопроект «Об основах налогообложения и сборов» (98008446-2), Пермская область в 2001 году вносила законопроект «О защите конституционных полномочий субъектов Российской Федерации по осуществлению права законодательной инициативы» (138696-3).

Регионы чаще подают законопроекты о внесении изменений в существующие законы, а не проекты новых законов. Например, у Архангельской области доля первых составляет 89 % (97 из 109), у Башкортостана – 95 % (221 из 231), у Санкт-Петербурга – 93,8 % (286 из 305). И, видимо, это довольно типичная картина, хотя у регионов, которые менее активны в законопроектной деятельности, доля «изменяющих» законопроектов ниже (например, у Чечни 75 % (21 из 28), Свердловской области 68 % (32 из 47))⁶. Косвенно высокая доля законопроектов о внесении изменений может указывать на низкую значимость предлагаемых решений. Но, возможно, что соотношение проектов новых законов и вносящих изменения менялось со временем.

Для эмпирического анализа были использованы данные по обращениям регионов в Конституционный суд и законодательным инициативам на федеральном уровне. Данные были взяты с сайтов Конституционного суда⁷ и Государственной Думы⁸.

Собирались все доступные данные в соответствующих информационных системах – с 1992 года для Конституционного суда и с 1995 года для Государственной Думы по конец 2019 года. Соответственно, из выборки были исключены те регионы, которые или прекратили свое существование в результате объединений, или были вновь образованы, – Агинский Бурятский, Коми-Пермяцкий, Корякский, Таймырский (Долгано-Ненецкий), Усть-Ордынский Бурятский, Эвенкийский автономные округа, Республика Крым, Севастополь. Всего в выборке присутствуют 83 региона. Данные по объединившимся регионам до их объединения не суммировались.

Обращения регионов в Конституционный суд идентифицировались по решениям суда, потому что сами обращения заявителей труднодоступны. Для оценки

⁶ Отчасти это объясняется наличием законопроектов, которые носят в некотором смысле технический характер. Прежде всего, это «судебные» законопроекты, меняющие конфигурацию и количество судебных участков в регионе. У Свердловской области из 15 «новых» законопроектов 9 как раз про суды. Если их исключить, доля «новых» резко снизится, хотя и останется выше, чем у лидеров.

⁷ *Решения Конституционного Суда Российской Федерации* [Электронный ресурс]: офиц. сайт Конституционного Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Decision/Pages/default.aspx> (дата обращения: 22.04.2020).

⁸ *Система обеспечения законодательной деятельности* [Электронный ресурс]: офиц. сайт Гос. Думы Федер. Собр. Рос. Федерации. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/> (дата обращения: 22.06.2020).

тематического перераспределения вопросов между двумя механизмами в динамике все законопроекты и обращения регионов в Конституционный суд были закодированы как относящиеся к одному из пяти тематических блоков – государственное строительство и конституционные права граждан; бюджетное, налоговое, финансовое законодательство; оборона и безопасность; социальная политика; экономическая политика⁹.

Общая динамика региональной активности с 1990-х годов по настоящее время

В таблице 1 приведена статистика по общему количеству обращений и поданных законопроектов. Часть регионов (15) вообще никогда не обращались в Конституционный суд, по крайней мере, по их обращениям суд не принимал никаких решений. Регионы оспаривают не только федеральные НПА, но и НПА других регионов, а также свои собственные. Последнее может выглядеть парадоксальным, но здесь есть простое объяснение. В Конституционный суд могут обращаться как губернаторы (высшие должностные лица), так и legislatures регионов. В случае внутрирегиональных политических конфликтов между ними одна из сторон могла использовать в качестве инструмента борьбы обращения в суд. Но доля таких обращений невелика – 12,2 % от общего количества. Оспаривание решений других регионов еще более редкий случай – только 3,1% (всего несколько случаев – например, конфликт между Тюменской областью и автономными округами). Оспаривание федеральных НПА составляет львиную долю – 73,1% (оставшиеся 11,7% — это запросы о толковании решений Конституционного суда).

Таблица 1 Описательные статистики по обращениям субъектов РФ в Конституционный суд и законопроектам на федеральном уровне

Вид активности	Минимум	Максимум	Сумма (на регион)
Обращения регионов в КС против федеральных НПА (1992-1995)	0	16	263 (3,17)
Федеральные законопроекты регионов (1995-2019)	15	305	8130 (97,95)

В отношении законодательной активности всего за период с 1995 по 2019 годы от 91 субъекта РФ (то есть с учетом прекративших существование на настоящий момент и вновь образованных) поступило 8377 законопроекта. Из них было возвращено (для выполнения формальных требований к подаче) – 23,3%, отклонено – 45,7%, отозваны субъектами законодательной инициативы – 16,23%. Принято (подписано, опубликовано) только 653 федеральных закона – 7,8%. Но

⁹ Есть шестой – ратификация международных договоров Российской Федерации, но регионы не подают таких законопроектов. Такое тематическое деление принято в Государственной Думе, при поступлении законопроекта его относят к одному из них. Часть законопроектов из выборки (1425 из 8130, 17,5 %) не была отнесена ни к одному из блоков, они были закодированы автором по аналогии с остальными (по критериям отнесения к ответственным и профильным комитетам), обращения в Конституционный суд кодировались по соответствию содержания.

необходимо отметить, что значительная часть этих законов – 267 – принята по «судебным» законопроектам, меняющим конфигурацию и количество судебных участков в регионе. Такие законы в массовом порядке принимались, в том числе, после изменения федерального законодательства – регионы приводили свою систему в соответствие федеральным требованиям, но сделать это можно только через федеральный же закон, касающийся конкретного региона. Если исключить такие законопроекты, то всего в период 1995-2019 было принято 386 федеральных законов по законопроектам регионов, что составляет 4,6% от общего числа направленных.

В соотношении активности по использованию двух механизмов налицо явное доминирование законопроектов в количественном отношении. Эта картина сама по себе не является уникальной российской особенностью. Если обратиться к данным по использованию этих механизмов в трех европейских странах – Германии, Италии и Испании (таблица 2)¹⁰, то можно видеть существенные кросс-страновые различия. Федеральные земли производят в разы больше инициатив, чем регионы в других странах. С обращениями в конституционные суды ситуация обратная – земли наименее активны, а лидируют итальянские области и автономные провинции.

Таблица 2 Активность регионов (Германия, Италия и Испания) по обращениям в Конституционные суды и законодательным инициативам на национальном¹¹ уровне

	Обращения в КС 2001-2020 (на регион)	Региональные законодательные инициативы 2001-2020 (на регион)
Германия	75 (4,7)	1761 (110)
Италия	908 (43,2)	208 (9,9)
Испания	461 (27,1)	200 (11,7)

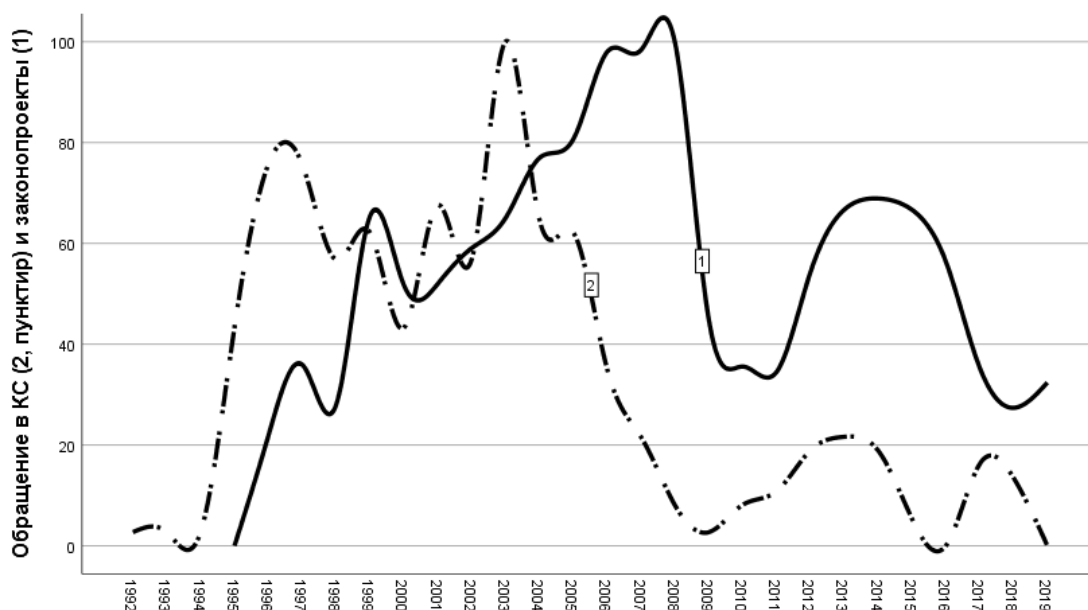
¹⁰ В технико-юридическом смысле инициативы регионов в этих странах не всегда имеют форму законопроекта или реализуются в рамках стандартной законодательной процедуры. Так, в Германии федеральные земли действуют через Бундесрат, верхнюю палату, которая сама состоит из представителей регионов. Если Бундесрат соглашается с предложением земли, то инициатива становится законопроектом Бундесрата, но всегда можно четко установить, кто был инициатором. В Италии регионы могут подавать законопроекты в обе палаты парламента одновременно и часть регионов это регулярно делает. В Испании кроме собственно законопроектов выделяются инициативы, касающиеся статуты автономий, соглашений между регионами и другие. Конституционное производство в каждой стране тоже имеет свою специфику. Но, во-первых, во всех случаях регионы выделяются в качестве отдельного типа правомочных субъектов, как и в России. И во-вторых, во всех страновых случаях они могут инициировать судебное разбирательство по двум классам предметов: соответствие актов конституции и распределение компетенций/полномочий.

¹¹ Данные получены из следующих официальных источников. Законодательные инициативы: Senato della Repubblica. URL: <http://www.senato.it/3869> (accessed 15.03.2021). Congreso de los Diputados URL: <https://www.congreso.es/busqueda-de-iniciativas> (accessed 15.03.2021). DIP (Dokumentations- und Informationssystem für Parlamentarische Vorgänge) URL: <https://dip.bundestag.de> (accessed 15.03.2021). Die Bundesversammlung — Das Schweizer Parlament / URL: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista> (accessed 15.03.2021). Обращения в Конституционные суды: Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. URL: <https://www.gazzettaufficiale.it/> (accessed 15.03.2021). Tribunal Constitucional de España URL: <https://hj.tribunalconstitucional.es> (accessed 15.03.2021). Bundesverfassungsgericht URL: www.bundesverfassungsgericht.de (accessed 15.03.2021).

В количественном отношении поведение российских регионов выглядит похожим на поведение немецких земель – низкая активность по обращениям в Конституционный суд и очень высокая – по законодательным инициативам. Важно, однако, что эти два механизма включены в общую страновую систему отношений по линии «регионы – центр» и соотносительная активность регионов по разным каналам определяется «качеством» этих систем в целом, то есть их разнообразием, удобством, предсказуемостью, результативностью и тому подобным для регионов. Институциональные системы четырех стран явно отличаются по этим характеристикам. Поэтому прямое сравнение поведения регионов с использованием этих данных требует специальной теоретической проработки. Европейские случаи могут дать некий ориентир в этом направлении в будущих исследованиях.

Общая картина соотносительного распределения количества обращений и законопроектов российских регионах по годам представлена на рисунке 1 (значения нормализованы в диапазоне от 0 до 100 для облегчения восприятия, сплошная линия представляет законопроекты). На нем можно видеть некоторое сходство в динамических волнах активности регионов.

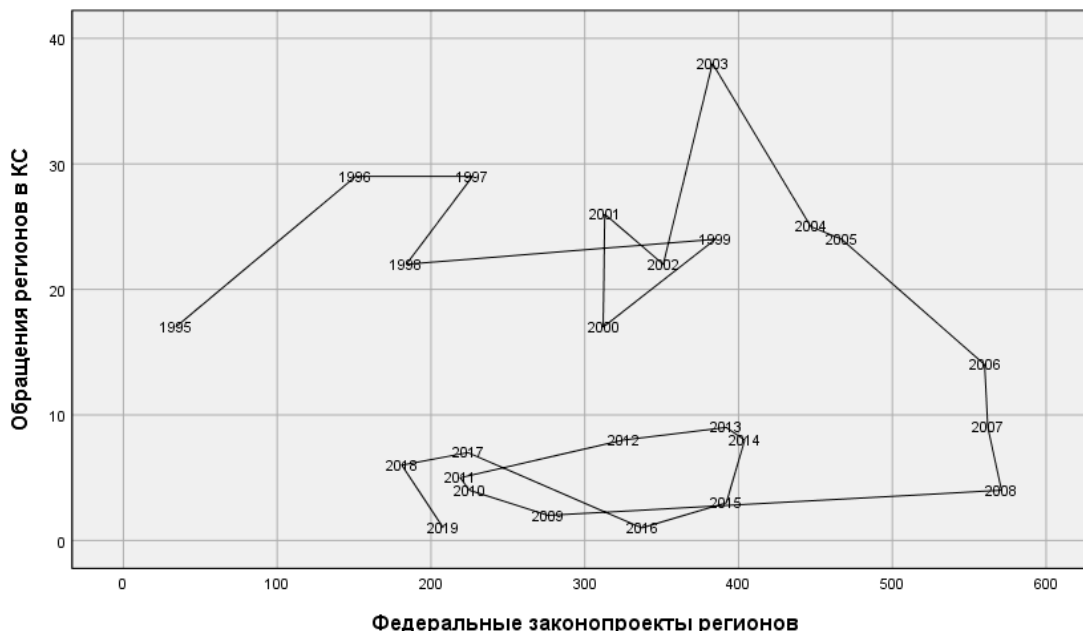
Рис. 1. Общее количество обращений в КС и законопроектов регионов по годам (значения нормализованы от 0 до 100)



Полного наложения нет, но на графике виден лаг, как будто активность по законопроектам следует за активностью по обращениям в Конституционный суд с запаздыванием по времени в разные периоды от одного года до трех лет. Но возможный механизм такого отложенного следования теоретически непонятен, и его существование маловероятно, и, скорее всего, оно вызвано причинами, не имеющими отношения к связи активности по обращениям в Конституционный суд и законодательной инициативы. Собственно, в общей истории динамики есть два ключевых момента времени, которые в первую очередь требуют истолкования:

переломы 2005–2006 и 2008–2009 годов. Более четко их значимость видна на рисунке 2.

Рис. 2. Диаграмма рассеяния обращений регионов в Конституционный суд и федеральных законопроектов регионов (все регионы, по годам, 1995-2019)



Исходя из представленных на нем данных – траектории совместного движения по годам использования регионами обоих механизмов (значения натуральные) – можно выделить два основных периода и один промежуточный, переходный.

Первый период – с 1995 по 2005 год – период роста количественной активности регионов по законопроектам и относительно стабильной активности по обращениям в Конституционный суд, хотя и с колебаниями и даже значительным выбросом в 2003 году. Переходный период – с 2006 по 2008 год. В 2006 году происходит резкое падение активности по обращениям с одновременным и довольно резким ростом количества законопроектов. Активность по ним остается рекордной за всю историю в течение трех лет с тем, чтобы тоже сильно упасть в 2009 году. На переходный характер периода 2006–2008 годов указывает, кроме общей экстраординарной активности регионов, смена лидеров в законопроектной деятельности¹². И с 2009 года по настоящее время можно наблюдать некоторое новое, относительно устойчивое состояние – второй основной период.

¹² В этот период было произведено 1 693 законопроекта, 564,33 в год, при среднегодовом показателе в 325,2 за все время активности с 1995 года (8 130 законопроектов за 25 лет). Корреляционная связь наблюдается между активностью регионов по законопроектам в период до 2005 года включительно и с 2009 года, и она значимая, но очень невысокая – коэффициент 0,271, по обращениям в Конституционный суд по тем же периодам она более выраженная – 0,476 и более значимая, то есть изменение субъектного состава судебной активности не столь значительно, как в законопроектах, но это на фоне общего сильного падения количества обращений в суд.

Годы этих изменений не совсем совпадают с годами значимых событий. С 2005 года отменяются выборы губернаторов, но в этот год падения обращений в Конституционный суд не происходит. В конце этого же года было принято решение о переезде Конституционного суда в Санкт-Петербург, но фактически он состоялся в 2008 году. Статистика суда не показывает падения общего количества обращений в эти годы: в 2015 году – 14 943, 2006 год – 14 989, а с 2007 года даже начинается рост¹³. Новый – пятый – созыв Государственной Думы начинает свою работу с 2008 года, а падение количества законопроектов, внесенных регионами, происходит только в 2009 году.

Тем не менее представляется правдоподобным связать падение активности по обращениям в Конституционный суд, прежде всего, с отменой выборов губернаторов. Задержка с реакцией регионов в один год может быть объяснена инерцией процесса, хотя это не очень сильное объяснение, потому что обращений в суд в целом немного, это «штучный» процесс, который должен быть предметом индивидуализированных решений. Однако объявление в конце 2005 года решения о переезде суда, возможно, было дополнительным значимым сигналом, который региональные элиты истолковали определенным образом.

В отношении падения активности по законопроектам оправданным представляется объяснение административного свойства, и опирается оно на то обстоятельство, что именно в 2009 году до российских регионов и их администраций докатился экономический кризис: если резкий рост трансфертов регионам в 2008 году был вызван реализацией национальных проектов, то в 2009 году дополнительным фактором стал именно кризис. Соответственно, логика аргумента заключается в том, что в этот период выросла нагрузка прежде всего на региональные органы исполнительной власти. В условиях дефицита временных и кадровых ресурсов они были вынуждены сократить неприоритетные виды деятельности, возможно, это коснулось и законопроектов. Но этот аргумент работает только в том случае, если исполнительная власть регионов действительно активно участвует в законопроектной активности на федеральном уровне. На данный момент полной уверенности в этом нет. Информация по отдельным регионам показывает, что есть разные «модели» - в отдельных регионах исполнительная власть действительно активно участвует в этой деятельности, в других она (почти) целиком отдана на откуп легислатурам – представленным в них фракциям и депутатским группам. Каково количественное соотношение регионов с разными «моделями» в данный момент неясно, соответственно невозможно сделать значимые выводы.

Изменение активности в долгосрочной перспективе можно наблюдать и у регионов трех европейских стран (рис. 3, 4, 5 и 6 – российский случай с линейными трендами по видам активности).

¹³ *Количество* обращений в Конституционный Суд РФ по годам [Электронный ресурс]: офиц. сайт Конституционного Суда Рос. Федерации. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Petition/Pages/StatisticNew.aspx> (дата обращения: 22.04.2020).

Рис. 3. Динамика обращений в КС и законопроектов на национальном уровне итальянских регионов по годам с линейными трендами (значения нормализованы от 0 до 1)

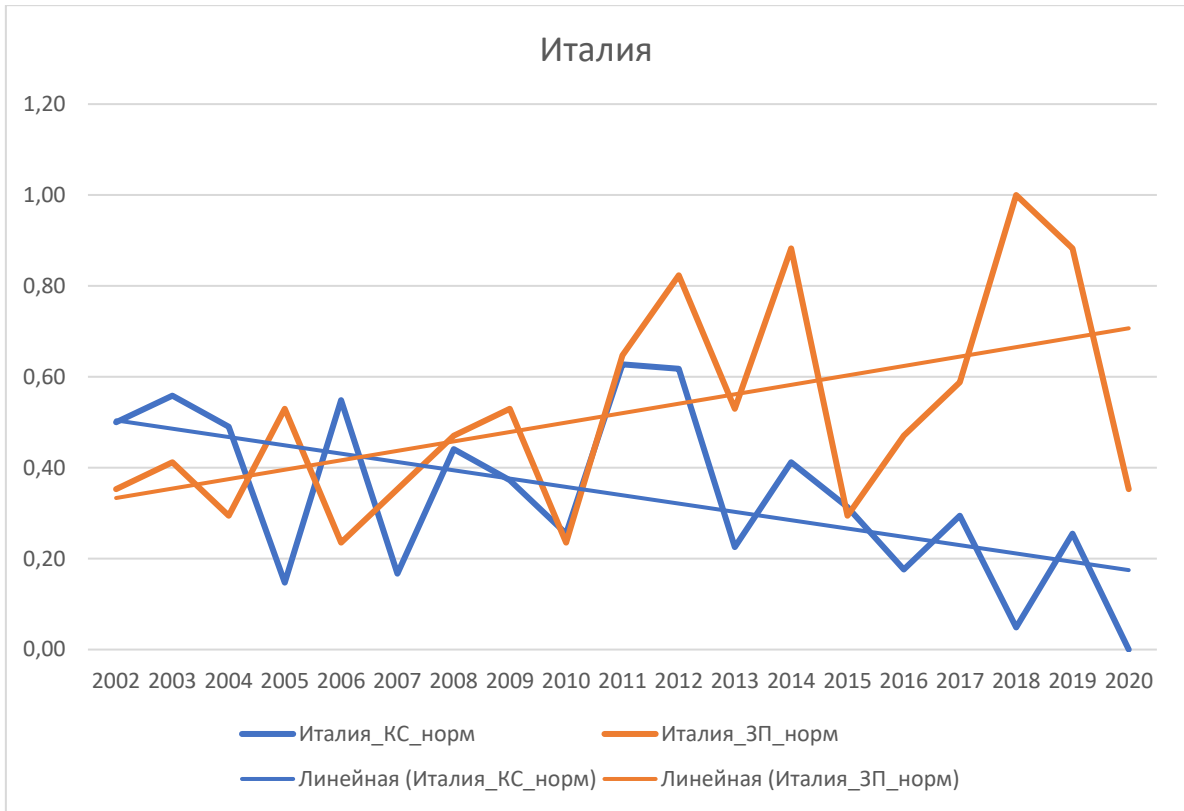


Рис. 4. Динамика обращений в КС и законопроектов на национальном уровне испанских регионов по годам с линейными трендами (значения нормализованы от 0 до 1)

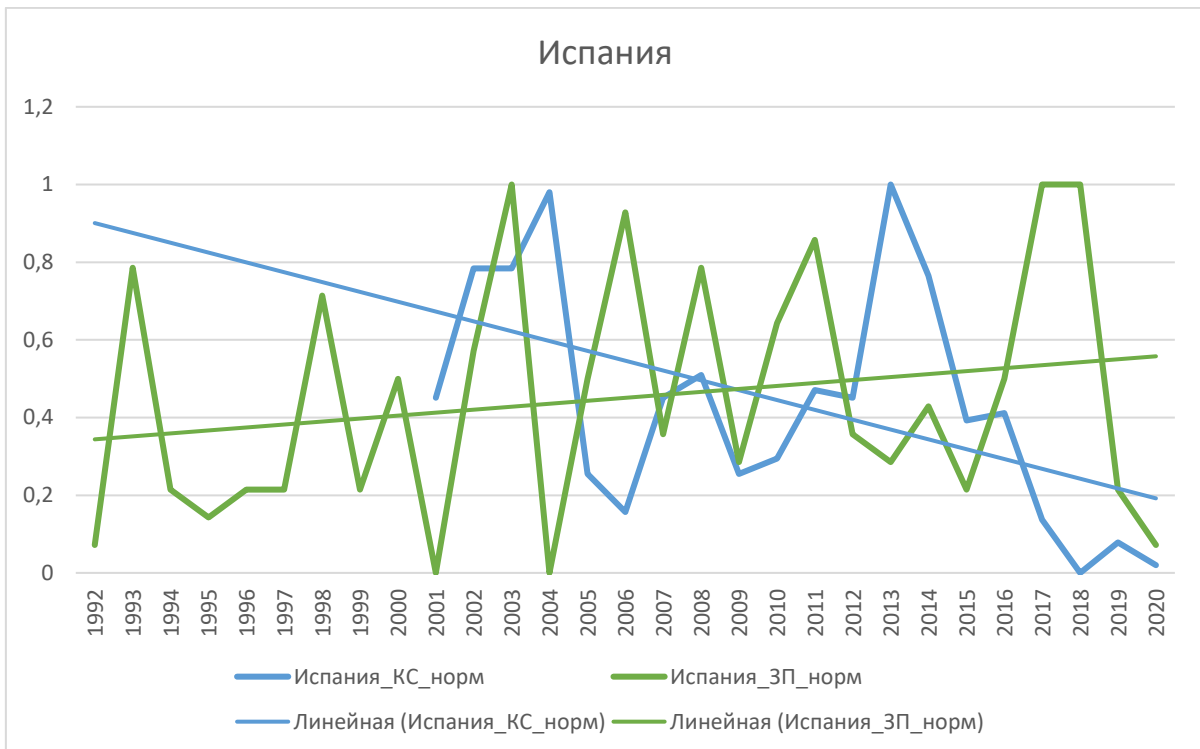
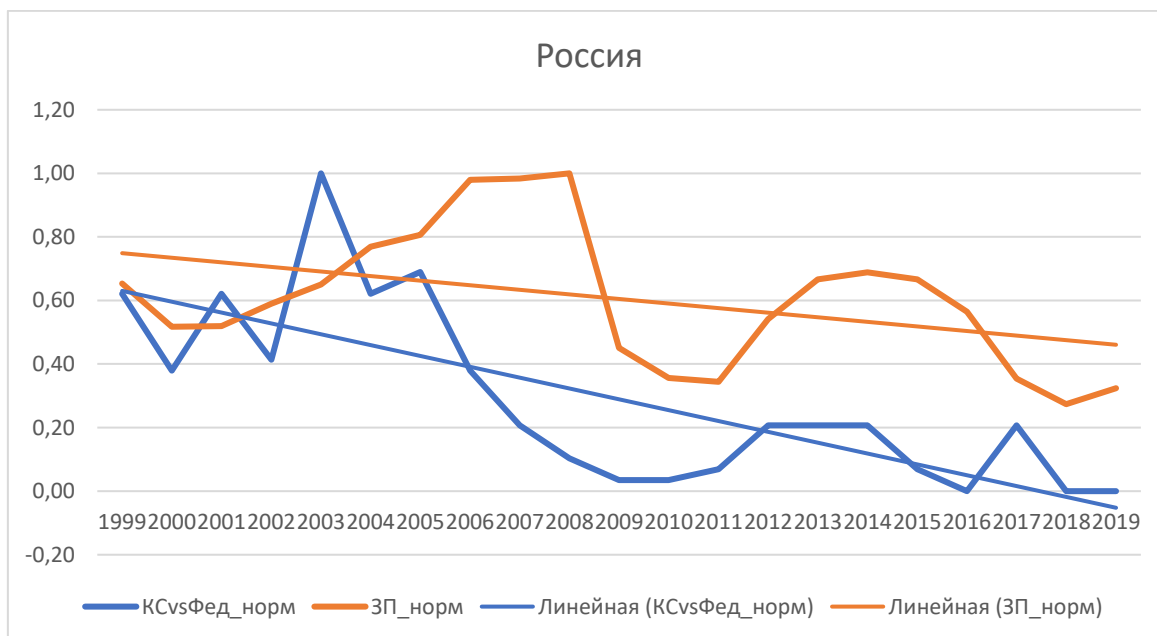


Рис. 5. Динамика обращений в КС и законопроектов на национальном уровне немецких земель по годам с линейными трендами (значения нормализованы от 0 до 1)



Рис. 5. Динамика обращений в КС и законопроектов на национальном уровне российских регионов по годам с линейными трендами (значения нормализованы от 0 до 1)¹⁴



¹⁴ Данные для диаграммы взяты только с 1999 года, потому что до этого мы имеем явный период роста, становления новой активности – в трех других странах использование этих механизмов началось раньше.

В Италии и Испании наблюдаются разнонаправленные тренды – снижение активности в обращениях в конституционные суды и рост количества законопроектов. В России и Германии картина другая. Регионы в этих странах снижают активность по использованию обоих механизмов. Обращает на себя внимание различающийся характер колебаний активности во времени. В трех европейских странах колебания активности имеют более краткосрочный характер – значительные изменения могут происходить за один – два года. В России картина иная. Начиная с 2005 года изменения активности становятся более плавными, резких скачков или провалов активности за годовой период почти нет. Отсюда можно предполагать, что регионы трех европейских стран используют эти механизмы для реакции на конкретные изменения – в своих регионах и/или в текущей политике национального центра. Активность российских регионов до 2005 года, особенно в обращениях в Конституционный суд, напоминала европейские случаи. Но после этого момента – логика явно другая. Разнонаправленные тренды в Италии и Испании могут свидетельствовать о продолжении трансформации систем многоуровневой политики в этих странах – они только движутся к некоторому устойчивому состоянию. В Италии значимая конституционная реформа, касающаяся положения регионов произошла в начале 2000-х годов. В Испании был серьезный всплеск активности в связи с конфликтом между Каталонией и Мадридом, при этом он коснулся и других автономных сообществ. В этой логике – в России как и в Германии наблюдается некоторое устойчивое, стабильное состояние, которое может кончиться, видимо, только в случае серьезного изменения общей системы отношений между регионами и центром.

Тематические сдвиги в обращениях в Конституционный суд и законопроектах

Анализ соотносительной динамики использования двух механизмов российскими регионами обнаруживает потенциальную связь. Изменение активности по законопроектам с 2009 года коррелирует с изменением активности и по обращениям в Конституционный суд. В таблице 3 представлена сводная информация по этим изменениям.

Таблица 3 Активность двух групп регионов по обращениям в Конституционный суд и федеральным законопроектам по двум периодам, 1995–2005 и 2009-2019

Группы регионов по ЗП	Доля регионов (%)	Доля законопроектов		Доля обращений в КС	
		1995-2005 (%)	2009-2019 (%)	1992-2005 (%)	2009-2019 (%)
Уменьшили активность с 2009 года	55,42	68,72	34,37	63,06	41,46
Увеличили активность с 2009 года	44,57	31,28	65,63	36,94	58,54

В целом торможение по одной активности для части регионов совпадает с торможением по другой и, наоборот, – увеличение активности по одному механизму сопровождается увеличением активности по другому. Собственно, соотношение конфликтной и неконфликтной активностей явно имеет комплексные причины, и они могут быть сильно индивидуализированы по регионам или по группам регионов.

После 2009 года происходит переориентация удельного веса тематики государственного строительства в запросах в Конституционный суд и законопроектах, внесенных регионами в Государственную Думу. Сводная информация о распределении представлена в таблице 4.

Таблица 4 Изменения в тематике обращений в Конституционный суд (КС) и федеральных законопроектов (ЗП) регионов и муниципальных образований по периодам

Тематика	1995–2005			2009–2019		
	КС (%)	ЗП (%)	Разница КС и ЗП (процентные пункты)	КС (%)	ЗП (%)	Разница КС и ЗП (процентные пункты)
госстроительство и права граждан	43,7	38,5	5,2	31,7	45,6	-13,9
бюджет, налоги и финансы	20,6	21	-0,4	4,9	10,4	-5,5
оборона и безопасность	4	4,6	-0,6	2,4	4,1	-1,7
социальная политика	9,5	19,9	-10,4	26,8	14,5	12,3
экономическая политика	22,1	16	6,1	34,1	25,4	8,7

Если до 2005 года удельный вес тематики государственного строительства в рамках обоих механизмов был почти равным, но все же чуть ниже по законопроектам (43,7 % на 38,5 %), то после 2009 года стало наоборот (31,7 % на 45,6 %). Это смещение может быть индикатором переориентации регионов в логике снижения возможных рисков – уменьшить долю потенциально более острых вопросов по государственному строительству в более конфликтном (судебном) взаимодействии. То, что эта доля не падает до нуля, неудивительно: государственное строительство очень широкая категория, под которую подпадают и совершенно неполитические вопросы.

Для того чтобы скорректировать эту ширину, были дополнительно отобраны обращения и законопроекты, направленные на оспаривание или корректировку базовых для региональных органов власти федеральных законов, конституирующих их от имени федерации¹⁵. Логика заключается в ожидании особой чувствительности и регионов, и федерального центра к содержанию этих нормативных правовых актов. Анализ показал, что доля законопроектов по изменению этих законов самая высокая у группы регионов, прекративших направлять запросы в Конституционный суд с 2006 года. Правда, это очень большая группа – 35 регионов, поэтому внутри нее могут быть вариации. И она у них является постоянной и осталась такой же после 2009 года. Серьезно (в два раза) после 2009 года выросла доля таких законопроектов у тех 20 регионов, которые всегда подавали в Конституционный суд, но не были в группе лидерами. Но так как количество запросов в суд даже у этой группы сильно упало, то изменение можно трактовать таким образом, как будто регионы пытаются решить те же проблемы через внесение в Государственную Думу законопроектов, то есть сменили инструмент. И, наоборот, до 2008 года активнее всех (в доленом отношении к своей активности) поправки в указанные федеральные законы готовили регионы, которые никогда не подавали в Конституционный суд, они же сильнее всего ограничили такую активность после 2008 года. Другими словами, раньше они действовали через законопроекты, но смена политического климата заставила их снизить конфликтность и по законопроектной деятельности.

Также изменилось и соотношение активности субъектов обращений в суд – легислатур и губернаторов – см. рис. 6 и 7. Если до 2005 года законодательные собрания были намного активнее исполнительной власти, то после они почти сравниваются. Также на диаграммах явно видно падение относительной активности по тематике госстроительства, а также бюджетно-налоговой, и у тех, и у других. Растет значимость социальной и экономической политики, при этом исполнительная власть более активна в последней.

¹⁵ *Об общих* принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/12117177/> (дата обращения: 22.04.2020); *О принципах* и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федер. закон от 24.06.1999 № 119-ФЗ. URL: <https://base.garant.ru/180605/> (дата обращения: 22.04.2020).

Рис. 6. Субъекты обращений в Конституционный суд по тематическим направлениям (1992–2005)

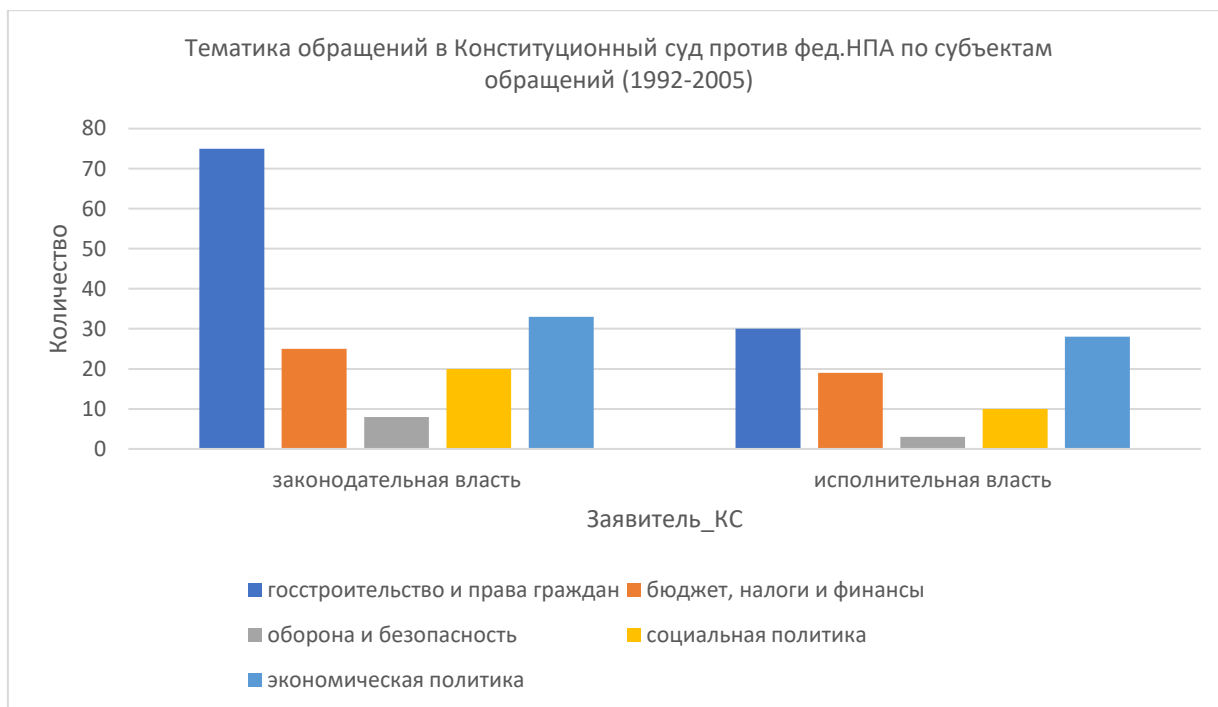
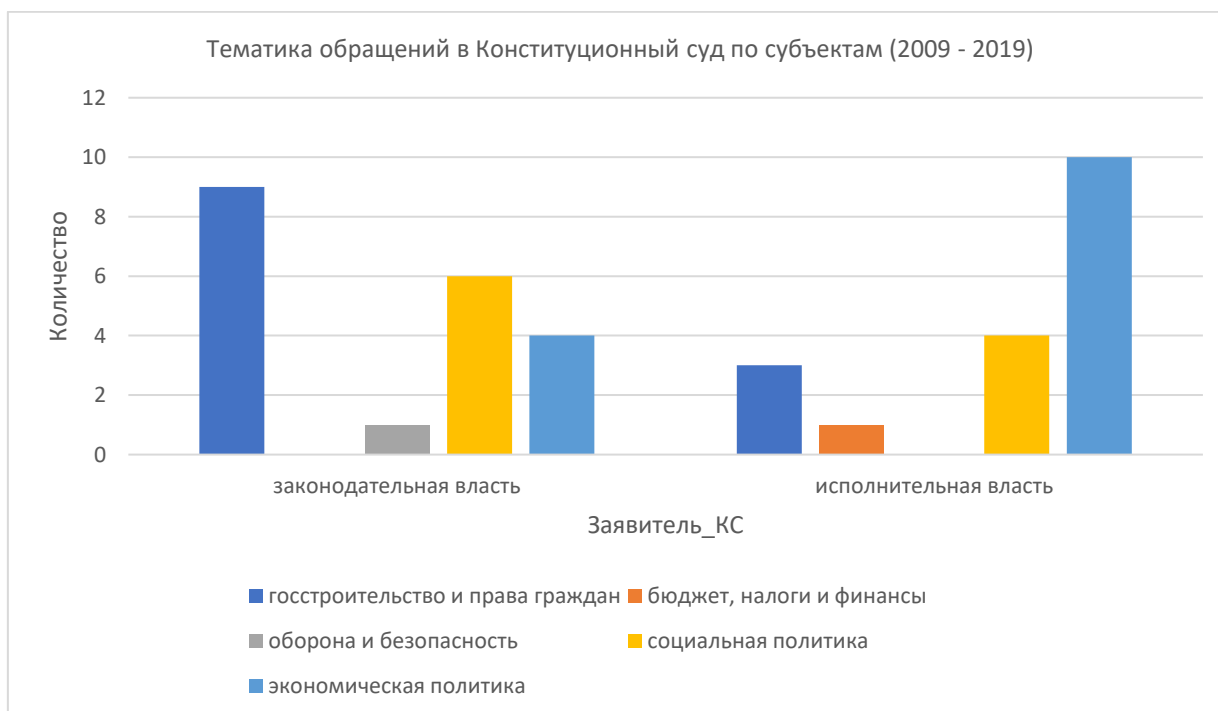


Рис. 7. Субъекты обращений в Конституционный суд по тематическим направлениям (2009–2019)



Возможные факторы, определяющие вариации региональной активности

Анализ причин разной активности регионов в использовании обращений в Конституционный суд и права законодательной инициативы в трех европейских

странах позволяет прийти к выводу, что одним из важных факторов является регионализм, понимаемый как идеология и движение субнационального сообщества, и политически представляемый регионалистскими партиями. В России нет регионалистских партий, однако европейский материал показывает, что значимость имеет региональная специфика как таковая, даже без учета наличия в регионе политической партии, которая специально политизирует «территориальные» вопросы. Иллюстрацией влияния специфики региона на его активность во взаимодействиях с центром в европейских случаях служат диаграммы, представленные на рисунках 8 и 9¹⁶.

Рис. 8. Специфика региона и активность по законопроектам

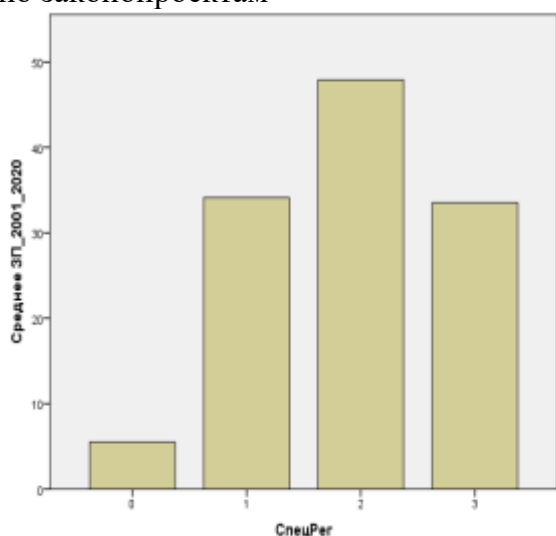
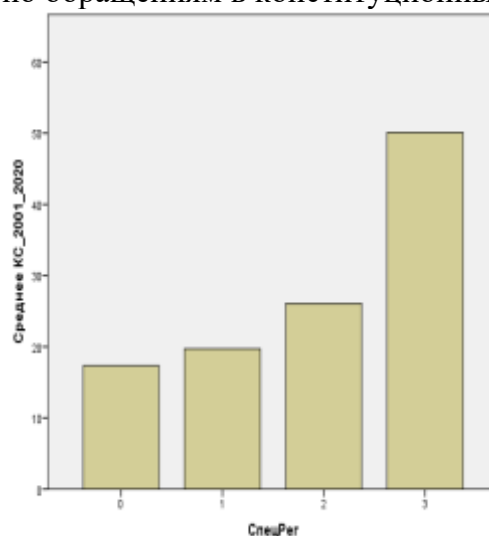


Рис. 9. Специфика региона и активность по обращениям в конституционный суд



Видно, что большее значение показателя региональной специфики вполне однозначно связано с большей активностью регионов в обращениях в суд, в активности по законопроектам специфика региона значит уже меньше. Можно предполагать, что схожая логика может работать и в России.

Если протестировать возможную связь между упоминанием регионалистских организаций (то есть тех, которые акцентируют в своей деятельности ту или иную специфику своих регионов) в СМИ по данным «Медиалогии»¹⁷, то (см. рис. 10 и 11) можно видеть, что регионы, в которых существуют и иногда упоминаются в средствах массовой информации регионалистские организации, значимо более активны как в обращениях в Конституционный суд, так и законопроектной активности. Речь, правда, идет об очень небольшом количестве регионов – по базе Медиалогии таких обнаружено всего 16.

¹⁶ В показателе «СпецРег», принимающем значения от «0» до «3» агрегированы индексы исторической, социокультурной и географической специфики.

¹⁷ Методика исследования по Медиалогии: Контекст: (регионализм & движение). Уровни СМИ: Региональный, Федеральный. Временной период: с 01 июля 2017 года по 28 июля 2019 года. Дата подготовки отчета: 28 июля 2019 года. Всего сообщений: 637 (экспортировано: 637)

Рис. 10 Регионалистские организации и обращения в КС

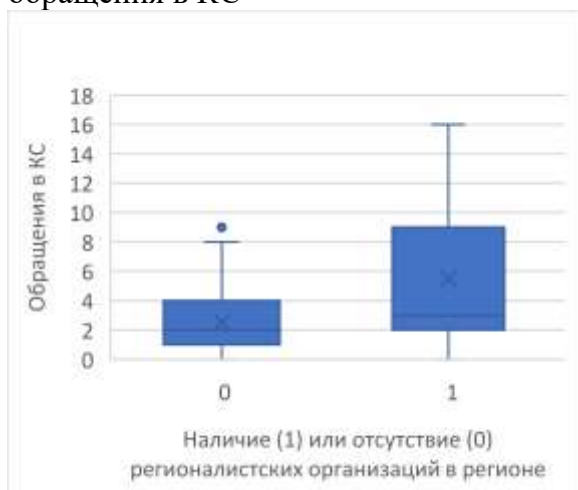
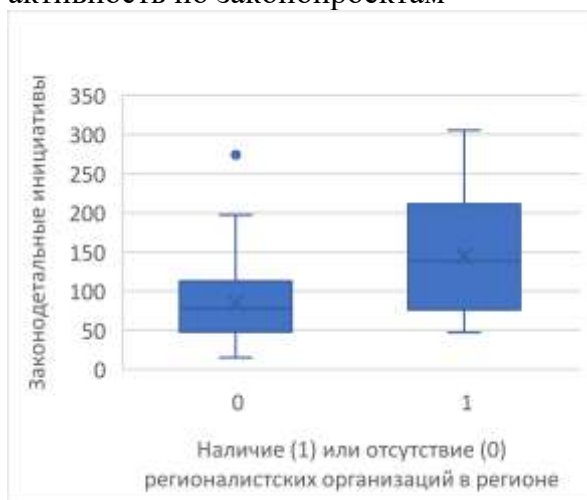


Рис. 11 Регионалистские организации и активность по законопроектам



При этом ясно, что прямой связи между этими организациями и активностью региональных властей нет. Можно обратиться к другому индикатору, который однозначно связан с деятельностью региональной властью – наличием договора о разграничении полномочий – см. рис. 12 и 13.

Рис. 12. Договоры о разграничении полномочий и обращения в Конституционный суд

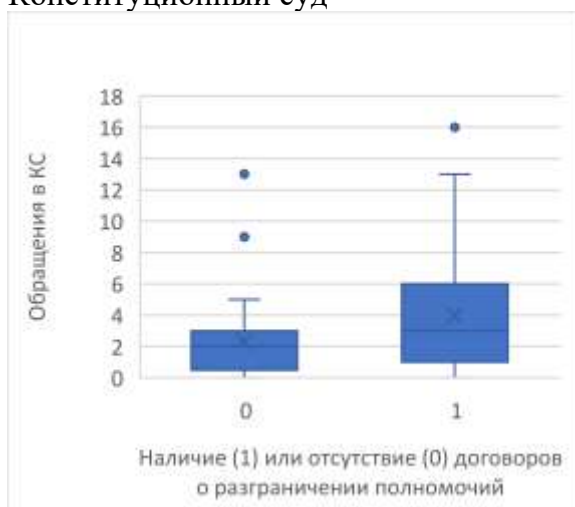
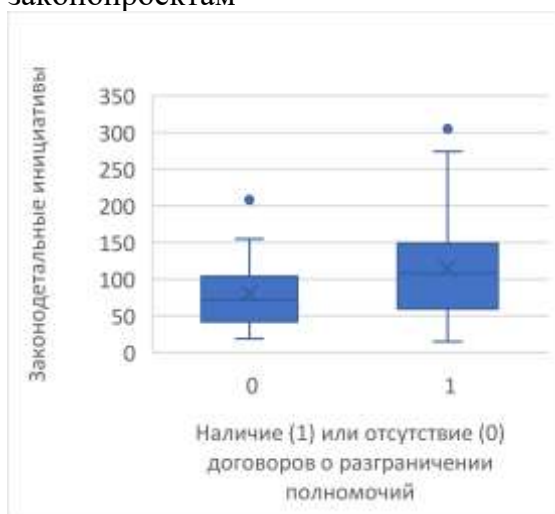


Рис. 13. Договоры о разграничении полномочий и активность по законопроектам



Всего регионов, которые имели такие договоры – 42. И на этой группе регионов разница в активности несколько менее выражена, но тоже достаточно значима. Важно также что если рассматривать наличие регионалистских организаций и договоров о разграничении полномочий совместно, то они усиливают друг друга в отношении возможной связи с активностью в законопроектной деятельности и обращениях в Конституционный суд. Однако действительная связь с так или иначе понимаемым регионализмом и возможные механизмы реализации подобной связи требуют дальнейшего изучения.

Заключение

Представленный анализ подтвердил на новом материале имеющиеся в литературе утверждения о продолжающейся активности регионов по отстаиванию своих интересов на федеральном уровне с помощью различных инструментов, несмотря на явную централизацию, угнетающую региональную субъектность. Совместный анализ использования российскими регионами двух механизмов взаимодействия с федеральным центром позволил увидеть более нюансированную картину их поведения. Они в целом отреагировали на процесс централизации резким снижением активности в более политически значимом по форме механизме – обращениях в Конституционный суд – в силу того, что он воспринимается как слишком конфликтный способ взаимодействия. При этом субъекты Российской Федерации не отказались от возможности поднимать вопросы, касающиеся самого устройства отношений между центром и регионами, а не только административно-исполнительского свойства. Но региональные элиты стали активнее использовать для этого более нейтральный по форме механизм – внесение законопроектов в Государственную Думу.

Данный анализ, безусловно, не является исчерпывающим и лишь приоткрывает возможности для более масштабного и систематического анализа функционирования рассмотренных механизмов взаимодействия разных уровней власти в России. Продуктивными направлениями развития темы могут стать анализ активности не всей совокупности регионов, а их отдельных групп, а также более точное понимание содержания тех вопросов, которые задают регионы в обращениях и законопроектах. Также представляется важным углубление темы многоуровневости использования по крайней мере одного из этих механизмов. В Конституционный суд направляют обращения и другие публично-правовые образования, участвующие в многоуровневом управлении, а именно муниципалитеты. В информационной системе Конституционного суда они доступны с 2002 года, и до конца 2019 года их насчитывается 122, из них 111 поданы против федеральных законов. Всего подавали обращения 78 муниципальных образований из 45 регионов, в том числе тех, которые сами никогда не оспаривали федеральные акты. Львиная доля (77,5 %) обращений муниципалитетов направлена уже после 2009 года, когда региональная активность резко снизилась. Соответственно, возникают вопросы, например, насколько эти муниципальные образования самостоятельны в своих действиях, насколько и как эта активность связана с активностью регионов.