

С.Н. Чернов

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ
РЕГУЛИРОВАНИЕ
ОТНОШЕНИЙ МЕЖДУ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ
И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ**



Сергей Николаевич Чернов
Конституционно-правовое
регулирование отношений
между Российской
Федерации и ее субъектами
Серия «Конституционное,
муниципальное и
административное право»

Текст предоставлен правообладателем
http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=11221086
Конституционно-правовое регулирование отношений между
Российской Федерации и ее субъектами: Юридический центр Пресс;
СПб; 2004
ISBN 5-94201-355-1

Аннотация

Монография является продолжением темы исследования автора, по результатам которого в 2003 г. вышла его книга «Конституционно-правовой статус Республики Карелия». В новой работе «Конституционно-правовое регулирование отношений между РФ и ее субъектами» рассматриваются

теоретические основы и исторические корни российского федерализма, проблемы суверенитета в системе федерализма. Отдельная глава посвящена статусу субъектов Российской Федерации, их взаимоотношениям с федеральными органами, проблеме конституционного регулирования предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов. В исследовании рассматривается и вопрос о роли Конституционного Суда РФ и уставных судов субъектов Федерации в формировании единого конституционно-правового пространства Российской Федерации. В работе отражена одна из важнейших проблем федерализма – проблема конституционно-правового регулирования межбюджетных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Сложному вопросу эволюции федеративных отношений посвящена отдельная глава, в которой рассматриваются состояние и перспективы развития федеральных округов и организация регионального государственного контроля в Российской Федерации и ее субъектах. Монография рассчитана на научных и педагогических работников, аспирантов, специализирующихся в области проблем федерализма, конституционного права и государственного управления. Она может быть полезна специалистам в области права и широкому кругу читателей, интересующихся проблемами федерализма и укрепления конституционной законности в РФ, работникам исполнительной власти, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти и местного самоуправления, которые занимаются законотворческой и правоприменительной деятельностью.

Содержание

Введение	6
Глава 1	24
1.1. Теоретические основы и исторические корни российского федерализма	24
Конец ознакомительного фрагмента.	99

Сергей Чернов
Конституционно-
правовое регулирование
отношений между
Российской Федерацией
и ее субъектами

© С. Н. Чернов, 2004

© Изд-во Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2004

* * *

Введение

Становление реальных федеративных отношений в России фактически началось с подписания Федеративного Договора (1992 г.) и принятия Конституции РФ (1993 г.). В течение 10 лет шел процесс накопления опыта федеративного строительства. Последнее предполагает создание системы правовых инструментов, регламентирующих те или иные аспекты федеративных отношений.

Конституция, являясь актом прямого действия, сама регламентирует довольно широкий спектр федеративных отношений. В то же время она ориентирует законодателя на принятие целого ряда нормативных актов, появились и новые источники – договоры и соглашения, судебные решения. Требуют изучения международно-правовые источники.

Изучение конституционно-правового регулирования федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами в настоящее время приобретает особую значимость, так как решается вопрос, как разделить власть, чтобы она позволила государству эффективно осуществлять управление в интересах человека и общества.¹

¹ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001; Основы теории и практики федерализма. Институт европейской политики Католического университета

В то же время конфликт между законом и обществом охватывает такие вопросы, как несовершенство Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Федерации, низкое качество законодательства, внутренняя противоречивость и рассогласованность законодательства РФ и ее субъектов. Отмечается малая эффективность существующих правовых механизмов снятия противоречий между Федерацией и ее субъектами; усиливающийся правовой нигилизм населения и пренебрежение требованиями законности со стороны должностных лиц федеральных и региональных органов государственной власти. Недостаточное внимание к этим проблемам усугубляется излишней «гибкостью» науки при оценке состояния конституционной закон-

та г. Лейдена. 1999; Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998; Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998; Федерализм. Теория и история развития / Отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2000; Тихомиров Ю. А. Государственно-правовые аспекты федерализма // Федерализм. 1999. № 2; Белкин А. А. Конституционная охрана: три направления российской идеологии и практики. СПб., 1995; Мальцев Г. В. Социалистическое правовое государство: исторический опыт и традиции. М., 1990; Барциц И. Б. Правовое пространство России: вопросы конституционной теории и практики. М., 2000; Абдулатипов Р. Г. О федеративной и национальной политике Российского государства. М., 1995; Абдулатипов Р. Г., Болтенкова Л. Ф., Яров Ю. Ф. Федерализм в истории России: В 3 кн. М., 1992–1993; Жученко А. А. Соотношение Конституции России и Конституций республик в составе Российской Федерации // Юрист. 1997. № 5; Тэнс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002; Саликов М. С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998; Совет Федерации: Эволюция статуса и функций / Отв. ред. Л. В. Смирягин. М., 2003; и др.

ности в нашей стране.²

Укрепление государственности путем упорядочения правовых и политических аспектов взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов – проблема междисциплинарная. Она охватывает прежде всего вопросы теории государства, теории права, административного права и, конечно, конституционного права.

Российская Федерация, в силу особенностей формы государственного устройства, располагает сложной организацией государственной власти. Здесь существуют система федеральных органов и система органов субъектов Федерации. Каждая из систем строится и осуществляет свою деятельность в определенных рамках и должна учитывать наличие и прерогативы другой системы. Система органов власти субъектов Российской Федерации находится в зависимости от федеральной системы, построение и порядок деятельности которой не могут противоречить основным конституционным принципам государства в целом.

Определение правового статуса членов Федерации имеет чрезвычайное значение как для исследования всей федеративной системы в целом, так и для уяснения места в этой системе структурообразующих элементов.³

² См.: Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 88.

³ См.: *Чернов С. Н.* Конституционно-правовой статус Республики Карелия. СПб.: Юридический центр Пресс, 2003. С. 10.

В настоящее время существует достаточно много дискуссионных проблем, которые касаются конституционной модели российского федерализма: в частности, в какой мере современная конституционная модель российского федерализма отвечает требованиям эффективности и демократизма государственной власти.

Возрастание ответственности носителей государственной власти и увеличение объема их функций и полномочий наблюдается во всем мире. В современном государстве должны сочетаться между собой такие отношения, которые основаны на централизации (самоуправлении), субсидиарности (т. е. пропорциональном разделении компетенции при разграничении государственной власти), кооперации при взаимной ответственности сторон.

Россия – самая большая по составу субъектов федерация. Она отличается асимметрией, разнородностью демографических и социально-экономических характеристик входящих в нее субъектов, что влечет за собой сложность управления в целом.

Без преувеличения можно утверждать, что центральной проблемой федерализма является конституционный статус субъектов Федерации. Конституция Российской Федерации исходит из асимметричности статуса субъектов Федерации. Между тем международный опыт показал, что прочность и эффективность функционирования федеративного государства достигается лишь при равном конституционном ста-

туса субъектов федерации, при котором и возможно обеспечить их фактическое равноправие. В Конституции же России заложены противоречивые положения, влекущие за собой сложные проблемы.

До последнего времени существовала достаточно высокая степень несоответствия конституций (уставов) и законодательства субъектов Российской Федерации положениям Конституции РФ.

Конституция РФ де-юре фиксирует равноправие субъектов Федерации, де-факто имеют место отклонения от этого принципа. Отсюда отличие отдельных видов субъектов. К сожалению, в Конституции РФ весьма непоследовательно осуществлено распределение компетенции между Федерацией и ее субъектами, что порождает множество противоречий и конфликтов.

Некоторые исследователи считают, что национальные федерации – тупиковый путь развития. А. С. Пиголкин отмечает: «Большинство международных конфликтов в настоящее время связано именно с этим; национальная федерация всегда в определенной мере порождает проблемы национализма и сепаратизма. В этой связи стоит подумать о том, нужна ли нам федерация. Может быть, следует задуматься о большей централизации и постепенно приближаться к унитарному государству. Представляется, что создание семи федеральных округов – в какой-то мере проявление именно такой тенденции. В будущем в России, конечно, должны учи-

тываться и специфические национальные интересы, но только в рамках национальной автономии, причем в первую очередь национально-культурной автономии – не более того».⁴

Вторая проблема – сочетание государственной власти федерации и ее субъектов. Государство законодательно признало последнюю. По Конституции Российской Федерации одни субъекты Федерации – государства, другие – не являются ими. Анализируя источники, можно сказать, в федерации есть иерархия: верховная власть и власть ограниченная, подчиненная (субъектов).

Третья проблема – понимание суверенитета. В конституционном праве стран мира (начиная еще со Швейцарии 1847 г., затем США 1865 г.) признано, что субъекты федерации не имеют государственного суверенитета. Попытки лидеров некоторых республик в составе РФ сохранить это слово в своих конституциях связаны с недостаточно четкой трактовкой слова «суверенитет». Система власти в субъектах Российской Федерации устанавливается ими самостоятельно, однако эта самостоятельность ограничена принципами, которые заложены в российской Конституции, федеральных законах и отдельных решениях Конституционного Суда РФ.

⁴ См.: *Пиголкин А. С.* Выступление на «круглом столе», проведенном в Институте государства и права РАН 12 октября 2000 г. сектором общей теории и социологии права. Российская Федерация и ее субъекты: проблема укрепления государственности // Государство и право. 2001. № 7. С. 91.

Российская Конституция содержит требование соответствия региональных систем органов государственной власти основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, которые устанавливаются федеральным законом.

При изучении конституционного права более тщательно анализу, как правило, подвергаются вертикальные отношения в федеративной системе.

В то же время отношения между субъектами федерации, или горизонтальные федеративные отношения, представляют собой не менее важный и самостоятельный предмет исследования. Рассматривая эти правоотношения, можно судить как о природе той или иной федеративной системы, степени самостоятельности ее структурных элементов, тенденциях развития, так и о правах ее членов.

Будучи одной из важнейших сторон всего комплекса общественных отношений, федеративные отношения испытывают мощное правовое воздействие. Осуществляется оно различными юридическими способами. В частности, есть такие виды правового регулирования федеративных отношений, как конституционное, законодательное и подзаконное. Наряду с указанными существуют такие специфические нормы, как договорно-правовые.

Такое регулирование может быть как вертикальным (договоры и соглашения, заключенные между федеральным

центром и субъектами Российской Федерации), так и горизонтальными (договоры и соглашения, заключаемые между субъектами Российской Федерации).

В российской правовой системе в недавнем прошлом существовали такие формы регулирования общественных отношений, в том числе федеративных, как судебные решения. С появлением конституционной юстиции, как на федеральном, так и на региональном уровнях, формируется судебно-правовая база, включающая в себя еще одни специфические источники права, такие, как судебные акты. К ним относятся решения Конституционного Суда РФ по делам о толковании Конституции РФ, о проверке конституционности оспариваемых нормативных актов, а также соответствующих решений региональных и уставных конституционных судов, принятых в рамках их компетенции.

Распределение предметов ведения и полномочий в рамках федеративной системы – ключевой аспект жизнедеятельности любой федерации. От того, как проведено это распределение, зависит функциональная дееспособность не только структурных элементов системы (центра и субъектов), но и самой системы в целом.

Необходимо дать оценку экономическому федерализму, т. е. системе экономических федеративных отношений, связей, главным образом вертикальных (между центром и субъектами Российской Федерации).

Роль государства состоит в том, чтобы обеспечить сосре-

доточение всех ресурсов страны для решения основных государственных функций (деятельность в пределах общества) и внешних (связанных с межгосударственными отношениями).

Исследуя федерализм, необходимо применять комплексный подход.

Российская Федерация во многих отношениях представляет собой уникальное государство. Оно одно из самых больших по территории, населению и одно из самых многонациональных федеративных государств в мире.

Особенность Российской Федерации периода СССР состояла в том, что ее субъекты были не только национальными государствами, но имели и другие формы национальной государственности. Отличие России от других федеративных государств заключалось в том, что она была основана на автономии, т. е. ее субъектами были автономные государства – автономные республики, а также автономные области и автономные округа – специфические формы национальной автономной государственности. Из 21 государства, имевшихся в России, 15 были созданы в результате преобразования автономных областей в соответствующие государства.

Каждый субъект Российской Федерации обладает правом издавать законы. В государстве 90 законодателей. Это влечет за собой многие проблемы, которые связаны с существенными противоречиями между конституциями субъектов Феде-

рации и Конституцией России.

Указы Президента Российской Федерации, принятые по вопросам образования федеральных округов, изменения порядка формирования Совета Федерации, создания Госсовета, обеспечения соответствия конституций, уставов и законов субъектов Федерации федеральной Конституции и федеральным законам, воспринимаются неоднозначно.

Современная юриспруденция должна разработать комплекс вопросов, относящихся к взаимоотношениям Российской Федерации и ее субъектов.

Актуальными являются следующие аспекты рассматриваемой проблемы:

1. Эволюция конституционных моделей в Российской Федерации. История и современность.
2. Сам характер Российской Федерации (конституционный или договорный).
3. Конституционный статус и равноправие ее субъектов.
4. Суверенитет республик.
5. Оптимизация территориальной организации власти и укрупнение субъектов Федерации.
6. Правовое обеспечение стабильного политического и экономического развития Российской Федерации и ее субъектов.
7. Участие субъектов Федерации в законодательном процессе на федеральном уровне.
8. Развитие института конституционной ответственности.

9. Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов Федерации как инструменты обеспечения конституционной законности.

10. Регулирование бюджетных и экономических прав субъектов Российской Федерации.

11. Состояние и перспективы развития федеральных округов РФ.

12. Укрепление вертикали государственной власти.

13. Региональный государственный контроль.

Большой интерес и с теоретической, и с практической точек зрения представляет анализ эволюции конституционных моделей федерации в нашей стране. Важно не только констатировать, к какой модели (договорной, конституционно-договорной или конституционной) относится в данный конкретный момент Российская Федерация, но и выявить тенденцию ее развития.

В конституционном праве различают симметричные и асимметричные федерации. В асимметричной федерации субъекты имеют разный объем полномочий. Россия занимает в этом вопросе промежуточное положение.⁵

Один из актуальных вопросов федерализма связан с Советом Федерации РФ. Именно в верхней палате сконцентрированы самые острые и самые существенные проблемы федерализации. Именно тут возникают противоречия меж-

⁵ См.: Золотарева М. В. Асимметрия в федеративном устройстве России // Вестник Московского ун-та. Сер. 11: Право. 1999. № 1.

ду представительством граждан и представительством регионов как субъектов Федерации. В Совете Федерации видно неискоренимое противоречие между интересами конкретных регионов и интересами страны в целом, а также базовое расхождение между первичностью субъектов Федерации как «учредителей» государства и национальным суверенитетом.⁶

Начиная с 2000 г., подход к федеративному устройству в России кардинально изменился. Изменились стратегия и тактика. Если ранее действия властей складывались из действий регионов и определялись ими, то в последнее время направление движения определяется Центром.

Качественно изменились стратегия и тактика действий центральных властей. Взяв инициативу в свои руки, центр стал определять не только какую федерацию следует строить (конституционную, а не конституционно-договорную с элементами конфедерации), но и как ее следует формировать.

Новая стратегия реализуется и через новую тактику. Выражается она в том, что формирование некоторых органов власти, и прежде всего Совета Федерации, стало осуществляться по-новому; в структуре центральных органов власти появился новый орган – Государственный Совет, формируемый фактически самим Президентом РФ. Отношения между Центром и субъектами Федерации формируются теперь по-иному. Это выражается в резком ограничении договор-

⁶ См.: Совет Федерации: Эволюция статуса и функций. С. 5.

ной практики и в праве вышестоящих руководителей отстранять нижестоящих от занимаемой должности за нарушение федерального законодательства.

В вертикали власти появились новые субъекты – полномочные представители Президента и новые структуры – федеральные округа. В этих округах формируется все больше структур, непосредственно представляющих интересы Федерации. Образованы, в частности, структуры, представляющие интересы Генеральной прокуратуры РФ, Федеральные управления Министерства юстиции РФ по федеральному округу.

В решении конкретных вопросов, касающихся отношений между Центром и регионами, часто используются такие методы, как жесткий контроль, проверки, прямое административное вмешательство.

«Концепция государственной национальной политики», утвержденная Указом Президента в 1996 г., была отрывочной, не имела стратегии и была направлена на погашение конфликтов. Современная концепция основана на иной национальной доктрине государственного строительства. Ее суть заключается в том, что национальная политика до 2010 г. должна быть нацеленной на предотвращение наиболее опасных этнополитических тенденций и в то же время целостной, т. е. быть составной частью общей поэтапной стратегии развития России.

Для укрепления российской государственности суще-

ственное значение имеет упорядочение федеративной структуры законодательства. На региональном уровне важно скорейшее принятие законодательных актов по предметам исключительного ведения субъектов. До сих пор многие из этих вопросов в ряде субъектов Федерации вообще не регламентированы либо урегулированы явно недостаточно.

«Нужно признать, – констатировалось в Послании Президента 8 июля 2000 г., – в России федеративные отношения недостроены и неразвиты. Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укрупнении, годами об этом же говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства. Хочу это подчеркнуть: у нас есть, у нас создано децентрализованное государство».⁷

Далее Президент, оценивая ситуацию в России в целом, отметил: «Мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не построено эффективного взаимодействия между разными уровнями власти... Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия».⁸

Проблема взаимной конституционной ответственности Федерации и ее субъектов за правонарушения в сфере

⁷ См.: Российская газета. 2000. 11 июля.

⁸ См.: Там же.

правотворчества – один из сложнейших вопросов для России как федеративного государства. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» создал серьезную законодательную базу для решения актуальных вопросов.

Многие вопросы взаимной конституционной ответственности центра и субъектов Федерации не отражены в Конституции Российской Федерации. Укрепление российской государственности, взаимоотношения Федерации и ее субъектов во многом связаны с деятельностью Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов в регионах. Конституционный Суд РФ разрешает дела о соответствии законов и иных нормативных правовых актов (договоров) Конституции России, тогда как деятельность конституционных (уставных) судов связана с проверкой нормативных правовых актов, издаваемых законодательными и исполнительными органами данного субъекта и органами местного самоуправления, конституции (уставу) субъекта Федерации.

Однако указанные проблемы в науке еще не подвергались основательному, комплексному исследованию.

Вопросы взаимоотношений Российской Федерации с ее субъектами в разной степени получили разработку в трудах российских и зарубежных ученых.

Вопросам федерализма посвятили свои работы Р. Г. Аб-

дулатипов, С. А. Авакьян, Г. В. Атаманчук, А. Н. Аринин, Г. В. Марченко, М. В. Баглай, И. Н. Барциц, А. А. Белкин, К. С. Бельский, Л. Ф. Болтенкова, С. Д. Валентей, Р. Вильямс, Н. В. Витрук, В. Г. Вишняков, В. В. Володин, Г. А. Гаджиев, Н. М. Добрынин, А. Н. Домрин, А. А. Жученко, Д. Л. Златопольский, М. В. Золотарева, В. В. Иванов, А. Е. Козлов, А. Н. Кокотов, Р. М. Кочкаров, М. А. Краснов, Б. С. Крылов, В. А. Кряжков, О. Е. Кутафин, А. А. Ливеровский, В. О. Лучин, В. Н. Лысенко, Г. В. Мальцев, И. А. Умнова, В. Е. Чиркин, М. С. Саликов, А. С. Соломаткин, Л. А. Тихомиров, Д. Тэпс, Б. Н. Топорнин, В. Е. Чиркин, А. Шохин и др.

Бюджетному (финансовому, экономическому) федерализму посвящены работы Г. А. Гаджиева, Г. А. Глазьева, Н. Н. Гончара, В. П. Гореглянца, Г. Ковалева, В. М. Кокова, Л. Н. Лыкова, Ю. Дюбимцева, Э. Уокера и др.

Конституционному (уставному) законодательству субъектов Российской Федерации посвящены исследования Р. Г. Абдулатипова, Л. Ф. Болтенковой, Н. А. Бобровой, И. В. Выдрина, Г. В. Игнатенко, Б. Л. Железнова, Д. Л. Златопольского, В. А. Кряжкова, В. П. Малкова, М. А. Митюкова, М. С. Саликова, С. Самойлова, Т. Ф. Сойфер, Ю. А. Шульженко, Б. С. Эбзеева.

Вопросы автономии, национальные проблемы поднимаются в работах А. Х. Абашидзе, Т. И. Васильева, Н. В. Витрук, К. В. Калинина, Л. М. Карапетян, В. А. Кряжкова,

Л. А. Морозовой, Е. В. Пономаренко, А. О. Савельева, О. И. Чистякова, А. А. Югова.

Реализации международных и внешнеэкономических полномочий субъектов Российской Федерации посвящены работы Г. В. Игнатенко, Н. Ю. Климова, А. И. Ковалева, В. В. Пустогарова, А. П. Суркова, В. Л. Толстых, Ю. И. Федорова, В. Е. Чиркина.

Очень важную тему зарубежного и сравнительного федерализма осветили в своих работах В. В. Бойцова и Л. В. Бойцова, И. Бусыгина, В. И. Васильев, Д. Дж. Елазар, А. Н. Козлов, С. В. Кулешов, А. А. Мелкумов, А. Митропольский, Е. Г. Морозова, А. М. Осавелюк, П. Пернталер, В. С. Рывкин, М. С. Саликов, Т. М. Фадеева, М. Х. Фарукшин, В. Е. Чиркин, Е. Б. Шестопал, В. Е. Шило.

Необходимо отметить, что труды перечисленных авторов, выполненные в разные годы и не по всем вопросам, в настоящее время актуальны. Тем не менее они полезны в научном плане.

В основу работы положен теоретический анализ взглядов различных ученых в области общей теории права, конституционного и иных отраслей права, которые способствовали формированию позиции автора по исследованным вопросам. Многие проблемы федерализма до настоящего времени, несмотря на пристальное внимание к данной тематике, не исследованы. Настоящая работа является по существу комплексным исследованием проблем взаимоотноше-

ния Федерации и ее субъектов.

Глава 1

Историко-правовые основы государственности Российской Федерации

1.1. Теоретические основы и исторические корни российского федерализма

Как известно слово «федерация» происходит от лат. *federare* – объединять, укреплять союзом. Слово «федерация» акцентирует внимание на структурной, прежде всего – организационной стороне государства, как состоящего из «соединенных» частей.⁹

В настоящее время в сфере федеративных отношений в Российской Федерации происходят кардинальные изменения: организация федеральных округов и введение в них института полномочных представителей Президента России, уточняется соотношение законодательных и договор-

⁹ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 13.

ных форм разграничения компетенции между федеральным центром и региональным уровнем власти.

Идет процесс приведения в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами нормативно-правовых актов субъектов Федерации.

Активно ведутся дискуссии между сторонниками централизованной и децентрализованной моделей федерации. Есть озабоченность тем, что центральная власть берет на себя большие полномочия.

Другие исследователи, в частности известный российский государствовед профессор Н. Н. Алексеев писал по этому поводу: «...государство может быть чрезвычайно централизованным, однако федеративным. Это означает, что отдельные части государства участвуют в отправлении суверенитета, однако в государстве не выделено никакого круга вопросов, который бы решался самостоятельно частями, а не центром. И, наоборот, государство может быть построенное на чрезвычайно широкой автономии частей и в то же время быть не федеральным».¹⁰

Для России процесс федерализации государственного устройства имеет свои особенности. Федеративные отношения в ней развиваются не на основе объединения государств, а формируются в условиях сложившегося государства. Особенностью является и многонациональный состав Россий-

¹⁰ См.: Алексеев Н. Н. Советский федерализм (1927) // Россия XXI. 1993. № 11–12. С. 181.

ской Федерации. В результате в России постепенно складывается асимметричная федерация. Этот институт давно известен в мировой практике.¹¹

В работе Л. М. Карапетяна «Федеративное устройство Российского государства» признается возможность асимметрии в законодательстве и иной деятельности органов власти субъектов федерации в рамках их компетенции.¹²

Как в отечественной, так и в зарубежной литературе федерация определялась как форма государственного устройства, как государство, состоящее из других государств или государственных образований, которые называются обобщенно субъектами федерации.

Авторы, применив системный подход, переключились на систему связей и отношений, согласно которой «федеративное государство представляет собой нечто большее, чем сумма составляющих его компонентов».¹³

Главный предмет изучения теперь составляют не столько территориальные структуры, их органы и зафиксированные в конституциях пункты о распределении полномочий, сколько взаимосвязи и отношения власти.¹⁴

¹¹ См.: Абашидзе А. Х. О некоторых аспектах федерализма // Вестн. РУДН. Серия: Юридические науки. 1998. № 11. С. 10.

¹² См.: Карапетян Л. М. Федеративное устройство Российского государства. М.: Норма, 2001. С. 214.

¹³ См.: Основы теории и практики федерализма. Институт европейской политики Католического университета г. Лейдена. 1999. С. 10.

¹⁴ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое

Исследователи обращают внимание прежде всего на «наличие двух уровней государственной власти» в федерации и на особенности отношений этих властей.¹⁵

Существуют разные подходы к понятию федерализма и федеративного государства. Более точно дана характеристика федеративного государства авторами монографии «Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование).¹⁶ Федеративное государство характеризуется авторами как союзно-государственная организация, состоящая из государств или государственных образований, опирающихся на принцип согласия, основанная одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальным разделением между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации.

Авторы включили в определение, во-первых, территориальный элемент (федеративное государство имеет территорию и население); во-вторых, организационный элемент (федеративное государство-это организация); в-третьих, особый состав организации (государства и государственные образования); в-четвертых, элемент согласия (если его нет, может быть осуществлена сепарация даже вопреки федеральному исследованию). С. 13.

¹⁵ См.: Субъект Российской Федерации. Правовое положение и полномочия. М., 1998. С. 14.

¹⁶ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. М.: Юрист, 2001. С. 21.

ной конституции); в-пятых, особый вертикальный характер разделения власти; в-шестых, момент доминирования федеральной власти.¹⁷

Понятие «федерализация» часто применяется в научной литературе. Этот процесс может иметь различную направленность. Федерализация может сопровождать как объединение, так и разделение государственных систем. Она может развиваться в трех направлениях: централизация, децентрализация и поиск равновесия.¹⁸

Понятие «федерализм» имеет более сложный характер. Оно объединяет три основных элемента.

Первый элемент материальный – само государство с его территорией, населением, государственной властью.

Второй элемент – организационный. Федерализм – особый способ организации, он более подвижен, неодинаков в разных государствах и может изменяться в одном и том же государстве.

Третий элемент – релятивный. Это особого рода отношения в федеративном государстве: между федерацией и ее субъектами, между субъектами и в отдельных случаях с несубъектами. В таких отношениях много слагаемых, но главное в них – это отношения, связанные с распределе-

¹⁷ Там же. С. 21.

¹⁸ См.: Основы теории и практики федерализма. С. 14.

нием и осуществлением государственной власти.¹⁹

И федерация, и ее субъекты обладают государственной властью. Эти отношения всегда включают сотрудничество и подчинение. Существуют различные формы федерально-го принуждения. К ним относятся введение чрезвычайного положения, президентского правления, федеральная интервенция, приостановление собственного управления субъекта федерации и другие.

Таким образом, федеративное государство можно охарактеризовать как сложное политическое образование, в рамках которого составные территориальные единицы одновременно являются политическими сообществами.²⁰

Разделение властей порождает коллизии, противоречия, различия. Постоянно происходит перераспределение полномочий, усиливается то роль субъектов, то роль федерации, идут процессы централизации и децентрализации.

Понятие субсидиарности восходит к средневековому городскому праву. Современное его понимание отражает практику постоянного процесса перераспределения полномочий между управленческими органами разного уровня на основе их равноправия и равнозначности. Сегодня процесс распределения полномочий между уровнями управ-

¹⁹ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). С. 31.

²⁰ Там же. С. 33.

ления уже нельзя мыслить как статичное качество властно-управленческих структур.

Интересным, но спорным является утверждение И. В. Левакина, автора монографии «Российская Федерация: проблемы государственного единства»,²¹ о том, что Россия – единое федеративное государство с элементами «регионализма». Примечательно, что И. В. Левакин видит основной подход к исследованию проблемы регионального единства России в соотнесении ее с позицией «общее – особенное». Он считает, что Россия, несмотря на издержки, реализует свое единство в форме федерации. В основе построения Российской Федерации лежит принцип государственного единства, т. е., федерация – единое целое.²²

Еще один термин, часто применяемый исследователями федерализма. Это рамочное государство как носитель определенного компромисса: во-первых, между отдельными субъектами; во-вторых, между отдельно взятым субъектом и федеральным центром; в-третьих, между федеральным центром и отдельными группами субъектов. Рамочное государство обеспечивает баланс интересов, удерживая их в рамках общегосударственного правопорядка.²³

²¹ См.: Левакин И. В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М.: Эдель-М., 2002. С. 176.

²² См.: Там же. С. 180.

²³ См.: Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). С. 34.

Очень важно установить, в каких сферах действует только Федерация в лице федеральных органов, а в каких только республики. Чтобы определиться в этом, необходимо четко представлять, что вкладывается в понятие «компетенция» и «предмет ведения».

Как считает И. Н. Барциц, компетенция как правовая форма выражения суверенитета является свойством, присущим государственному органу. Именно с этим свойством связана проблема разграничения предметов ведения между федерацией и ее субъектами. Государство же обладает другим свойством – суверенитетом. Совокупность полномочий государства служит юридическим способом выражения суверенитета.²⁴ Отсюда вывод: есть совместное ведение федерации и республики, но совместной компетенции нет.

Для всех отраслей права понятие «статус субъекта права» является одним из ключевых, раскрывающих основные юридические институты. В отечественной юридической литературе, как правило, не проводится принципиальное отличие между понятиями «субъект права» и «субъект правоотношения».

С. Ф. Кечекьян отмечал, что под «субъектом права следует понимать: а) лицо, участвующее, или б) могущее участвовать в правоотношении.²⁵

²⁴ См.: Барциц И. Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. С. 80.

²⁵ См.: Кечекьян С. Ф. Правоотношения в социалистическом обществе. М.,

В работах других авторов делается вывод, что понятие «субъект правоотношения» является более узким, чем понятие «субъект права», поскольку носитель прав и обязанностей может и не быть участником конкретного, реального правоотношения.²⁶

В результате получается, что под субъектами права и субъектами правоотношения понимаются конкретные органы, организации, физические лица, выступающие в качестве носителей субъективных прав и обязанностей. Следовательно, фактически речь идет об одних и тех же лицах.²⁷

Аналогичная точка зрения высказывается и в последних работах, посвященных вопросам теории государства и права. Н. И. Матузов утверждает, что понятия «субъекты права» и «субъекты правоотношений» в принципе равнозначны.²⁸ М. Н. Марченко констатирует, что в современной юридической литературе указанные понятия чаще всего используются в качестве синонимов.²⁹

1958. С. 84.

²⁶ См.: *Чечот Д. М.* Субъективное право и формы его защиты. Л., 1968; *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 31, 114–115.

²⁷ См.: *Якимов А. Ю.* Статус субъекта права (теоретические вопросы) // Государство и право. 2003. № 4. С. 5.

²⁸ См.: *Матузов Н. И., Малько А. В.* Теория государства и права. Учебник. М., 2001. С. 388.

²⁹ См.: *Марченко М. Н.* Теория государства и права. Учебно-методическое пособие. М., 2001. С. 263.

Исходя из анализа источников можно сделать вывод, что под субъектом права надо понимать абстрактное лицо, предусмотренное правовыми нормами, которое наделено определенным объектом абстрактных юридических прав и обязанностей.³⁰

Анализируя понятие «статус субъекта права», можно отметить, что латинское слово *status* означает состояние, положение. Соответственно под статусом субъекта права, или правовым статусом субъекта, понимается его правовое состояние, характеризующееся комплексом (системой) юридических прав и обязанностей.³¹

В юридической литературе нередко выделяется конституционный статус государственных органов, причем это относится как к органам государственной власти в целом, так и к органам исполнительной власти.³²

Федеративное устройство, и федеративные отношения, складывающиеся в каждом государстве, опираются на определенные философско-правовые основы и принципы.

Результатом осмысления принципов федерализма является формулирование и закрепление таковых в государственно-юридических актах. Исходными пунктами в оформлении

³⁰ См.: Якимов А. Ю. Указ. соч. С. 6.

³¹ См.: Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 24.

³² См.: Габричидзе Б. Н. конституционный статус органов советского государства. М., 1982. С. 7; Пронина В. С. Конституционный статус органов межотраслевого управления. М., 1981. С. 4.

федерализма являются договор и конституция.

Важнейшим этапом развития современного российского федерализма стало заключение Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 г., который положил начало строительству постсоветского государства. Договор в определенной степени противоречит классическим канонам федерализма.³³

Предметом договора стало не учреждение государства с федеративной формой устройства, а лишь разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов.³⁴

С принятием Конституции 1993 г. в иерархии правовых документов значение Федеративного Договора значительно уменьшено. Представляя собой собрание трех практически дословно повторяющих друг друга документов, Федеративный Договор не выступал в качестве акта учреждения Федерации. Это было соглашение о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами власти субъектов Федерации – с другой. В Договоре столкнулись две тенденции: с одной стороны – конституционное стремление восстановить правовое единство страны, с дру-

³³ См.: *Остром В.* Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? М.: Арена, 1993. С. 24–26.

³⁴ См.: *Тэпс Д.* Концептуальные основы федерализма. СПб.: Юридический центр Пресс, 2002. С. 20–21.

гой – усиление конфликта между федеральной правовой системой и правовыми системами целого ряда субъектов Федерации.³⁵

Федеративные отношения регулируются на пяти базовых уровнях: Конституцией РФ, Федеративным Договором, федеративными конституционными и федеральными законами, договорами между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ и конституциями (уставами) и законами субъектов РФ.

После принятия Конституции в РФ заключалось большое количество договоров и соглашений между субъектами РФ и федеральным центром, которые были неоднозначны. В них имелись позитивные моменты – договоры и соглашения, казалось бы, позволяли разрешать конфликтные политические и экономические ситуации, учитывать специфические особенности конкретных субъектов Федерации. Однако были и отрицательные моменты: несоответствие целого ряда положений указанных договоров Конституции РФ (договоры с Татарстаном, Якутией, Башкортостаном и др.). Кроме того, довольно часто подписавшим эти договоры предоставлялись дополнительные права, что вступало в явное противоречие с Конституцией РФ. Более того, законодательство некоторых субъектов закрепляло принцип большей юридической силы положений договора над федеральной Конституцией. На-

³⁵ См.: *Барццц И. Н.* Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. М.: МГУ, 2000. С. 351.

рушение договорами конституционных норм представляло серьезную опасность и в отношении обеспечения единства правового пространства России. Например, ст. 70 Конституции Республики Башкортостан устанавливала, что «отношения Республики Башкортостан с Российской Федерацией являются договорными. Входя в состав Российской Федерации на договорной основе, Республика Башкортостан сохраняет за собой всю полноту государственной власти на всей территории вне пределов прав, добровольно переданных ею Российской Федерации».

В последнее время появилась тенденция к отказу от договорных взаимоотношений между субъектами РФ и федеральным центром. Начало работе по пересмотру заключенных договоров было положено Указом Президента РФ от 21 июня 2001 г. № 741.³⁶

В соответствии с ним, создана специальная Комиссия при Президенте РФ по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Среди ее полномочий – оказание содействия по приведению заключенных договоров в соответствие с Конституцией РФ. Такая работа осуществлялась очень интенсивно, что в результате привело к расторжению большого числа заключенных договоров в короткие сро-

³⁶ См.: СЗ РФ. 2001. № 26. Ст. 2652.

ки. Так, расторгнуты договоры между федеральным центром и Республикой Бурятия, Воронежской, Ивановской, Костромской, Челябинской, Магаданской, Калининградской областями, и многими другими субъектами Федерации.

Российская Федерация обладает сравнительно небольшим опытом построения федеративного государства. Среди последних законодательных изменений, осуществляемых в рамках федеральной реформы, – новый порядок формирования Совета Федерации; создание Государственного совета совещательного органа при Президенте РФ с целью содействия реализации полномочий главы государства по вопросам обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти. Положительным моментом создания Госсовета состоит в том, что в рамках его деятельности постепенно выстраиваются взаимоотношения между главой государства и главами субъектов, что должно оказать положительное влияние на взаимоотношения Федерации и субъектов в целом.

В рамках федеральной реформы образованы семь федеральных округов для реализации Президентом конституционных полномочий.³⁷

Проводится судебная реформа, а в ее рамках создаются уставные суды, осуществляющие официальное толкование основных законов субъектов Федерации и рассматривающих

³⁷ См.: Указ Президента от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

дела о соответствии нормативных актов субъекта Федерации Основному закону этого же субъекта.

Для определения структуры конституционных основ российского федерализма надо выделить его основные принципы.

Конституционные доктрины большинства стран придают особое значение закреплению в основном законе федеративной природы государства.

В ст. 1 федеральной Конституции Россия определяется как федеративное государство. Это положение относится к основам конституционного строя РФ, которые не могут быть пересмотрены Федеральным Собранием Российской Федерации. В случае их изменения разрабатывается проект новой Конституции, которая принимается либо специально созываемым Конституционным Собранием, либо всенародным голосованием (ст. 135 Конституции РФ).

В Конституции Российской Федерации конституционные принципы изложены в главе 1. Эти принципы определяют федеративное устройство государства. Они отражают тип федерации, ее структуру, особенности территориального устройства, характер разделения государственной власти между федерацией и ее субъектами, основы разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

Часть 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации долж-

на давать исчерпывающий перечень принципов федеративного устройства. Оно основывается на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации. В то же время это не полный перечень принципов. К таковым можно отнести государственный суверенитет (ст. 4), равноправие субъектов РФ (ч. 1 и 4 ст. 5), единство конституционно-правовой системы (ст. 15), разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами (ст. 71–73).

Некоторые исследователи считают, что логично было бы ввести принцип унитаризма, дополняющий принцип федерализма. По их мнению, унитаризм не является абсолютной противоположностью федерализму, а два эти начала обеспечивают гармоническую целостность федеративного государства и ослабление унитарного начала создает угрозу дезинтеграции государства. Отсутствие этого принципа представляет собой идеологическую основу для сепаратистских тенденций в государстве.³⁸

Таким образом, можно сформулировать следующие основные конституционные принципы российского федерализма: государственный суверенитет; единство системы го-

³⁸ См.: Тэнс Д. Концептуальные основы федерализма. С. 24.

сударственной власти; равноправие субъектов РФ; единство конституционно-правовой системы; разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ; равноправие и самоопределение народов в РФ.

Одной из важнейших составляющих конституционных основ федерализма является определяемая в Конституции государственная система разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. И здесь необходимо конституционно-правовое оформление.

Уровень развития федерализма определяется тем, каким образом учреждается система разделения государственной власти между федерацией и ее составными частями.

Очень важно кто выступает субъектами федеративных отношений, что является объектами разделения государственной власти, как размежевываются и структурируются предметы ведения по вертикали в федеральной Конституции.³⁹

Еще одна важнейшая проблема: как и в каком объеме распределяется между федерацией и ее субъектами ответственность за осуществление поделенной на конституционном уровне государственной власти. Таким образом, особенность федеративного государства проявляется в составе субъектов государственной власти, круге предметов ведения субъектов федеративных отношений, способах их разграничения.

³⁹ См.: Там же. С. 26.

Как отмечает И. А. Умнова, природа федерации, уровень развития федерализма предопределяются тем, каким образом учреждается система разделения государственной власти между федерацией и ее составными частями, кто выступает субъектами федеративных отношений, что закрепляется в качестве объектов разделения государственной власти, как отделяются и структурируются предметы ведения по вертикали в федеральной Конституции, как и в каком объеме распределяются между федерацией и ее субъектами ответственность за осуществление поделенной нам конституционным уровне государственной власти.⁴⁰

Особое значение имеют способы структурирования предметов ведения и степень централизации вопросов на федеральном уровне, правовые формы регулирования компетенции по установленным предметам ведения, виды и формы ответственности федерации и ее субъектов.

Федеративные отношения, между которыми государственная власть делится по вертикали можно разделить на два уровня: первый – отношения государственной власти, которые формируются непосредственно между РФ и ее субъектами в целом, без определения конкретных носителей власти; второй – отношения между непосредственными носителями государственной власти РФ и ее субъектами. Таковыми носителями могут выступать как народ, так и органы го-

⁴⁰ См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 2000. С. 48–49.

сударственной власти. При определении в Конституции РФ непосредственных носителей власти в федеративных отношениях выделяется регулирование отношения между органами государственной власти. В качестве субъектов федеративных отношений они определены в ст. 11, 15, 77, 78, 85, 104, 125, 134, 136 Конституции РФ.

По вопросу разделения предметов ведения в федеративных отношениях выделяются три ключевых задачи.

Во-первых, разделение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.

Во-вторых, разграничение компетенции между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ.

В-третьих, разделение конкретных объектов, в отношении которых или с помощью которых реализуются властные полномочия (собственность, природные ресурсы, финансы).

Современная российская конституционная модель федерализма решает только первую задачу, две другие переданы на усмотрение федеральных законов и иных уровней федерального регулирования.

Одна из наиболее сложных проблем государства – оптимизация территориальной структуры власти. Все многообразие выработанных человечеством форм территориальной организации может быть сведено к двум базовым вариантам: централизованного и децентрализованного управления.

Проблема распределения полномочий в федеративных

государствах заключается в отношениях между различными правительственными уровнями, имеющими определенную самостоятельность, гарантированную конституцией, которые вместе с тем являются взаимозависимыми, а потому должны тем или иным образом сотрудничать между собой для обеспечения выполнения всего комплекса государственных функций.⁴¹

Федеративные государства могут быть централизованы в большей или меньшей степени, в зависимости от распределения властных полномочий и ресурсов между федерацией и ее составляющими.

Какой же вариант характерен для российского федерализма?

Выбор между ними, как показывает история, обусловлен размерами территории и степенью гомогенности объединяемого ею населения.⁴²

В последние десятилетия XX века децентрализация территориальной организации власти отмечалась практически во всех западных странах. В западной политологии и конституционном праве федерализм признается наиболее либе-

⁴¹ См.: *Макру Ж.* Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств – членов Совета Европы // Журнал российского права. 2002. № 9. С. 111.

⁴² См.: *Еллинек Г.* Общее учение о государстве. СПб., 1903. С. 256–264; *Варламова Н. В.* Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001.

ральной и перспективной формой политической организации.

В правовой доктрине федерацией называется союз государств, основанный на договоре. Отличительные признаки федерации:

- 1) территория федерации состоит из территории ее субъектов;
- 2) субъекты федерации обычно обладают учредительной властью, т. е. могут иметь свою конституцию;
- 3) компетенция разграничивается союзной конституцией;
- 4) каждый субъект имеет свою правовую и судебную системы;
- 5) в большинстве федераций единое гражданство.

Без сомнения, отличительными чертами нашего государственного устройства является федерализм с учетом огромных размеров страны, количеством субъектов (89), а также того обстоятельства, что федерализм в России вырос из унитарной организации, а не из объединения существовавших до этого государств.

Можно вычленить три общих проблемы, которые позволяют выявить в мировой практике случаи, представляющие наибольший интерес в плане определения места российского федерализма, и дать ориентиры для современных дискуссий о распределении полномочий в Российской Федерации:

- 1) распределение законодательных полномочий;
- 2) организация функций исполнительной власти;
- 3) статус и роль ор-

ганов местного самоуправления.

Федерализм в России уникален. Его трудно ограничить национально-государственным устройством, характерным для советского периода, и территориальным, которое свойственно большинству стран. Существующий ныне асимметризм, подтвержденный Конституцией РФ, отразил сложный состав государства и прошлое страны.

Почти три четверти субъектов Российской Федерации не обладают статусом государства в составе Российской Федерации, 32 субъекта образованы по этническому признаку. Россия, провозгласив федеративное устройство, сохранила конструкции, которые присущи унитарному государству.

Из опыта создания федераций можно сделать вывод, что при формировании федерации субъекты, объединяясь, обычно создавали центр и передавали ему часть своих полномочий. В России, согласно Конституции, полномочия передаются от центра субъектам, причем их самостоятельность увеличивается неравномерно.

Рассматривая международный опыт государственного устройства, можно обратить внимание на признанную в мире территориальную автономию. Она сложилась в двух видах.

Первый связан с наделением части территории государства более широкими правами, чем другие. Во внимание принимаются особенности исторического, экономического характера, а также наличие компактно проживающей группы

населения, подпадающей под понятие «национальное меньшинство». В числе стран, где созданы подобные автономии, можно отметить Великобританию, Францию, Финляндию, Данию, Португалию. В Финляндии специальный статус предоставлен Аланским островам, в Дании – Фарьерским островам и Гренландии, в Португалии – островам Азорского архипелага и Мадейре, во Франции – Корсике, в Великобритании – Северной Ирландии. Автономии в Финляндии и Дании создавались с учетом этнического состава населения. Особый же статус островной части Португалии определяется особенностями географического положения, экономическими и социальными условиями жизни населения.

Во втором случае происходит придание специального статуса территориальным образованиям в рамках всей страны.

Современный российский федерализм сочетает многие элементы из советского и имперского наследия, заимствует опыт либеральных демократий, привнося и свой опыт. Наша страна – молодая многонациональная федерация с существенными этническими и социально-экономическими различиями, с асимметричностью и использованием в государственном устройстве принципа национально-территориальной автономии и с диспропорцией в соотношении политической (общегосударственной) и этнической идентичности граждан.

В Конституции РФ отмечается, что федеративное устройство нашего государства основано на единстве государствен-

ной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Российская Федерация занимает огромную территорию – 17,75 млн кв. км. Это одно из самых многонациональных федеративных государств в мире: по данным переписи населения в 1989 г., в ней имеются 84 нации и народности.

Российская Федерация основана на ряде принципов, один из которых – национальный – означает наличие среди ее субъектов национальных государств (21 республика) и 11 национальных государственных образований (одна национальная область и 10 автономных округов).

После принятия Федеративного договора (3 марта 1992 г.) были созданы принципиально новые субъекты Федерации, которых Россия никогда прежде не имела в своем составе, – административно-территориальные единицы: 6 краев, 49 областей, 2 города федерального подчинения. Всего новых субъектов Российской Федерации – 57. Общее количество субъектов Российской Федерации, ранее равное 32, выросло почти в три раза и составило 89. Таким образом, наряду с прежним национальным принципом строительства Российской Федерации, появился еще один, совершенно новый принцип ее построения – административно-территориальный⁴³.

⁴³ Златопольский Д. Л. Российская Федерация: особенности современного

Как известно, в унитарных государствах под влиянием федерализма начинаются процессы децентрализации. Элементы федерализма используются как основа формирования местного самоуправления, которое является необходимой частью межгосударственных отношений и формирования конфедеративных образований с ярко выраженными признаками федеративного устройства. Федерация может быть и формой объединения государств бывшего СССР и тех государств, которые не входили ранее в этот союз, и союзом стран Европы (Европейский союз)⁴⁴.

Федерализм – это принцип, режим и форма государственного устройства, дающий возможность обеспечить, с одной стороны, единство, а с другой – разделение государственной власти.

Таким образом, реальная федерация возможна только там, где имеется несколько самостоятельных государств или государственных образований, стремящихся к объединению.

Федерация предполагает стремление ее субъектов к государственно-политическому и социально-экономическому единству при сохранении значительной степени самостоятельности.

Федерация – это соединение нескольких государств (го-

развития // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11: Право. 1997. С. 23–24.

⁴⁴ Так, 9–10 декабря 1992 г. был подписан Маастрихтский договор, по которому Европейское сообщество оказалось крупнейшим интеграционным объединением современности, не имеющим аналогов в мировой практике.

сударственно-территориальных образований) в интересах достижения общих целей с помощью федеральной власти при условии сохранения за каждым субъектом – государством, государственным или территориальным образованием – определенной самостоятельности в рамках единого целого⁴⁵.

Система разделения государственной власти по вертикали связана с природой государства. На протяжении более 200 лет ученые изучают природу федерализма.

Родоначальником теории федерализма считается Иоханес Альтузиус (1562–1638), который разработал федеральную теорию народного суверенитета. Он утверждал, что федерация образуется в результате иерархического возвышения новообразованного союза над меньшими по размерам союзами. На различных уровнях общности все объединившиеся субъекты связаны между собой прямо или косвенно пактом, цель которого – разделение и использование благ на принципе равноправия. Он сделал вывод о том, что федерация в конечном счете не расчленяет, а интегрирует составные части.

Федерализм имеет давнюю историю.

Появление феномена федерализма в идеологии государственного строительства и его практическое становление тесно связано с европейской традицией строительства гражданского общества.

⁴⁵ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 106.

Именно в Европе возникли первые ростки современных представлений о демократических свободах и децентрализации власти. Они явились естественным продолжением христианских постулатов о равенстве людей перед Богом – независимо от места проживания и сословного происхождения, – которые, по сути, создали основу для формирования и реализации принципа равенства граждан перед законом.

Однако только в Новом Свете смогли воплотиться соответствующие установки в реальном государственном устройстве, да еще в границах большой, многонациональной страны. Здесь в последней трети XVIII в. на основе европейской практики того времени – английской политической системы с ее «стихийно» сформировавшейся традицией рассредоточения власти – были сформулированы принципы новой формы государственного устройства – федерализма.⁴⁶

Американский федерализм реализовал идеи Ш. Монтескье о разделении властей. Он впервые наделил политической ролью суды, способностью их обеспечить возможность защищать права личности и независимость представителей всех ветвей власти от государственных служащих, предложил новый способ сочетания централизованного управления и местной автономии на основе закона, договорных отношений и согласительных процедур.

Американский федерализм возник более 200 лет назад. 4 июля 1776 г. 13 североамериканских колоний объявили

⁴⁶ *Зидентоп Л.* Демократия в Европе. М.: Логос, 2001. С. 25.

независимость от Англии, осознав необходимость совместных действий в военной области и сотрудничества в целом.

В это время были приняты статьи Конфедерации, представлявшие собой Конституцию, на основании которой была создана лига суверенных штатов. В рамках Конституции штаты были обязаны сотрудничать в военной, внешнеполитической и других важных областях.

А. де Токвиль (1805–1859) писал, что американцы столкнулись с первой трудностью: речь шла о разделении власти таким образом, чтобы различные штаты, входящие в состав союза, продолжали управлять своими делами самостоятельно во всем, что касается их внутреннего благосостояния, и чтобы при этом вся нация, представленная союзом, существовала как единое целое и обладала бы властью, необходимой для обеспечения всех общих для нее потребностей⁴⁷.

Согласно статьям Конфедерации, штаты находились вместе лишь на время войны, и поэтому после успешного окончания войны с Англией Конфедерация полностью распалась в связи с созданием Соединенных Штатов.

Для того чтобы исправить недостатки статей (или, как сказано в Конституции 1787 г., «создать более совершенный союз»), Д. Вашингтон, А. Гамильтон, Д. Мэдисон и другие патриотические лидеры предложили штатам направить делегатов на Конституционный Конвент в Филадельфии в мае 1787 г. На этом собрании и была принята Конституция Со-

⁴⁷ Токвиль А. де. Демократия в Америке. М., 1994. С. 102–103.

единенных Штатов.

Исследователи американского федерализма выделяют целый ряд его признаков. К примеру, Э. Коруин называет следующие шесть черт, характеризующих федеративную систему США:

- 1) союз автономных политических субстанций (штатов) ради общих целей;
- 2) разделение законодательных полномочий между национальным правительством и правительством штатов, где полномочия первого – законодательно закреплены, а полномочия последних – зарезервированы;
- 3) прямое действие обоих блоков полномочий внутри их сфер по отношению ко всем лицам и собственности в их территориальных пределах;
- 4) двойное гражданство, т. е. гражданское членство в двух полициях с совмещенными правами и свободами, а также обязанностями и ответственностью;
- 5) каждый уровень обеспечен полным аппаратом для претворения законов в жизнь – законодательным, судебным и административным;
- 6) верховенство национального правительства в пределах его сферы полномочий над любым конфликтным утверждением государственной власти.⁴⁸

⁴⁸ См.: Саликов М. С. Сравнительный федерализм США и России. Екатеринбург, 1998. С. 24.

В противоположность тенденциям партикуляризма, или сепаратизма, американский федерализм был направлен главным образом на укрепление институтов федерального государства, в то время как федерализм в европейском мышлении возник ввиду опасности государственной централизации, и поэтому его последователи подчеркивали необходимость сохранения самостоятельности отдельных членов.

Федеративное государство находится по определению между двумя полюсами: конфедерацией и единым (централизованным) государством. Оно пытается эффективно урегулировать конфликт между многообразием и единством за счет (территориального) разделения государственных функций между двумя самостоятельными политическими субъектами – членами федерации и федеральным центром.

В федеративном государстве необходимо устанавливать подлинный баланс между унитарными и федеральными структурными элементами. Для достижения этого баланса нужно гораздо более активно, чем в условиях единого государства, заниматься регулированием.

Государственное право должно упорядочить существование и соотношение двух уровней: горизонтального уровня между законодательной, исполнительной и судебной ветвями власти, вертикального уровня между субъектами федерации и федеральным центром. Необходимо обеспечивать безукоризненное распределение задач и разграничение ком-

петенций, регулировать финансовые отношения, предусмотреть механизмы улаживания конфликтов и принять другие нормативные правовые акты, отвечающие специфике федеративного государства.

Федеративное устройство государства в наибольшей степени отвечает обеспечению мирного, соревновательного сосуществования национальных государств, усилению объективно наличествующих преимуществ и ослаблению негативных сторон в функционировании больших и малых стран. Через систему сдержек и противовесов, а также при широком участии общественности в политическом процессе, такое устройство позволяет исключить принятие крайних решений, поощрять многообразие в общественном развитии и противодействовать единообразию; на деле предоставлять каждому региону, каждой местности достаточно широкие полномочия для самостоятельного решения своих внутренних проблем, передав от них центру необходимый объем власти для выполнения функций, представляющих общий интерес.

По своей сущности федерализм есть средство урегулирования отношений и объединения людей в сообщество на разных уровнях территориальной организации власти. Он содержит в себе принципы позитивной, т. е. компромиссной и демократической, системы организации публичной власти и оказывается наиболее гибким способом гармонизации отношений в странах со стабильными характеристиками

и полиэтничной культурой⁴⁹, а также в государствах, которым присущи стагнационные внутритерриториальные конфликты, создающие угрозу территориальной обособленности и сепаратизма отдельных регионов. Федерализм – это средство объединения государств и государственных объединений, которые тяготеют к единому союзному образованию.

Германия является унитарным федеральным государством. В ее истории практически не было периода ярко выраженного централизма. Раздробление Священной Римской империей германской нации, привело к беспрецедентной региональной и культурной децентрализации.

Федералистские структуры разного рода играли важную роль в истории Германии. Но федерализм в смысле государственности появился в Германии лишь сто двадцать лет тому назад. Первым германским федеральным государством был Северогерманский союз, возникший в 1867 г. Первым формальным федеральным государством стала Германская империя, образованная в 1871 г. Ее отличали сильные династические компоненты, гипертрофированный перевес Пруссии, на которую приходилось почти две трети населения и территории, а также вся финансовая система, превратившая империю в «нахлебника», так как главным источником обще-

⁴⁹ См.: Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 5–12; Савицкий П. И. Становление Бельгийской Федерации // Изв. вузов. Правоведение. 1995. № 4–5. С. 57–66.

имперских доходов были матрикулярные взносы (денежные отчисления) земель. Веймарская Республика, которая после катастрофы Первой мировой войны сталкивалась с проблемами из-за деления на земли с сильно отличающимися друг от друга политическими и экономическими потенциалами (например, население Пруссии составляло 41,8 млн человек, и она имела 26 из 66 мест в Рейхсрате, население Липпе насчитывало 188 тыс. граждан, и у нее было одно место в Рейхсрате), так и не смогла, несмотря на многочисленные попытки проведения «имперской реформы», удовлетворительно решить проблему отношений между центральным правительством и субъектами федерации.⁵⁰

Современные теории федерализма широко используют знание прикладных наук – теории управления и кибернетики – для объяснения природы федеративного государства. Одним из достаточно популярных в мировой науке является понимание природы государства как социально-государственной системы с двумя уровнями управления.

Федеративным является государство, имеющее два уровня управления одной и той же территорией и одним и тем же населением, где каждому из названных уровней управления гарантирована автономия, по крайней мере, в одной сфере деятельности⁵¹. Особенность федерализма состоит в том,

⁵⁰ См.: Федерализм в Федеративной Республике Германия //Inter Nationes./ <http://embassy.debis.ru/ru/inter-nationes/foederalismus/index.html/>

⁵¹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федера-

что наряду с собственно федеративными связями в модели конкретного государства присутствуют элементы унитаризма и конфедеративных отношений⁵².

Американский исследователь Д. Циммерман также определяет федеративную систему через сравнение ее с унитарной и конфедеративной системами. Он пишет, что эта система соединяет в себе преимущества унитарной системы и конфедеративной, но в своей основе содержит сложные межуровневые отношения⁵³.

Можно выделить основные принципы образования и функционирования федеративной системы. Среди них: равноправие субъектов федерации, независимо от величины их территории или численности населения; плюрализм во взаимоотношениях субъектов федерации между собой; широкие возможности субъектов федерации активно и беспрепятственно участвовать в федеративных политических процессах⁵⁴.

Исследователи американского федерализма выделяют целый ряд его признаков. Э. Корвин называет одну из черт федеративной системы – разделение законодательных полномочий между национальным правительством и правитель-

лизма. 2000. С. 16.

⁵² Там же. С. 5.

⁵³ *Zimmerman J. F.* Contemporary American Federalism: The Growth of National Power. Westport. Connecticut, London, 1992. P. 4–5.

⁵⁴ Национальные модели федеративных отношений // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 12: Политические науки. 1997. № 1. С. 7.

ствами субъектов, где полномочия первого законодательно закреплены, а полномочия последних зарезервированы⁵⁵.

Одной из характерных черт федеративных систем является плюрализм законодательной власти, так как в них существует как федеральный законодатель, так и свой собственный законодатель в каждой из составляющих федерации.

В данной проблеме наблюдаются три аспекта: материальное распределение законодательных полномочий, верховенство федерального законодательства и участие союзных образований в федеральном законодательстве.⁵⁶

Право принимать законы является одним из основных атрибутов суверенитета во внутреннем устройстве государства. В недавно принятых конституциях различных стран содержатся подробные пояснения, касающиеся распределения материальных полномочий между законодательными властями разного уровня. Примером того могут служить Конституции Российской Федерации, Швейцарии (новая федеральная Конституция от 18 апреля 1999 г.), а также Конституция Испании и статьи нового раздела V итальянской Конституции.

Большинство федеральных конституций относят к компетенции союзных образований остаточные полномочия: Со-

⁵⁵ См.: *Corwin E. S.* The passing of Dual Federalism, *Virginia Law Review*. 36 February 1950. P. 1–24.

⁵⁶ См.: *Макру Ж.* Распределение властных полномочий в Российской Федерации в свете существующей практики федеративных государств – членов Совета Европы. С. 113.

единенные Штаты (10-я поправка), Германия (Основной Закон, ст. 70.1), Австрия (Конституция, ст. 15, любые законодательные или исполнительные действия, не относящиеся к компетенции Федерации, находятся в ведении администрации земель). То же самое относится и к итальянской Конституции; после принятия в октябре 2001 г. новой редакции главы V регионы осуществляют законодательную власть во всех областях, не отнесенных к компетенции государства (ст. 117). Статья 73 Конституции Российской Федерации основывается на аналогичном принципе.⁵⁷

Вместе с тем во всех федеративных государствах наблюдается тенденция к развитию федерального законодательства в ущерб законодательству союзных образований.

Д. Елазар выделяет еще один элемент любой федеративной системы. Это наличие бессрочного союзного договора, который должен включаться в писаную Конституцию⁵⁸.

Следует отметить, что не существует единой модели федеративных отношений, например, федерализм в Индии, Канаде и Германии имеет различные формы. Россия также имеет много отличительных черт федерализма, которые связаны с особенностями политической системы, возникшей после распада СССР. Одна из таких черт – этнический характер федерализма, который проявляется в том, что Россий-

⁵⁷ См.: *Макру Ж.* Указ. соч. С. 113.

⁵⁸ См.: *Elazar D. Y.* Exploring Federalism / The University of Alabama press. 1987. P. 157–168.

ская Федерация включает в себя субъекты двух типов: республики, образованные на территориях компактного проживания титульной нации (или группы наций), и регионы (все иные субъекты федерации), образованные только по территориальному принципу.

Выработка политического курса в федеративном государстве включает процесс соглашений, договоров, заключающихся на различных уровнях. Характерной чертой федерализма является то, что центральная власть в предусмотренных конституцией формах вовлекает субъекты федерации в процесс принятия решений⁵⁹. Отличительной чертой этого процесса на федеральном уровне является «политика компромисса»⁶⁰.

Часть 1 ст. 1 Конституции России относит федеральную систему к основам российского государственного устройства. Статья 5 Конституции конкретизирует федеральную систему, говоря о конституционной автономии субъектов федерации (ч. 2 ст. 5), единстве системы государственной власти, распределения этой власти между органами государственной власти Российской Федерации, а также закрепляет принцип равноправия субъектов Российской Федерации (ч. 3 ст. 5).

Непосредственное детализованное устройство федераль-

⁵⁹ *King P. Federalism and Federation. L., 1982. P. 77.*

⁶⁰ *Smith G. Mapping The Federal Condition // Graham Smith (ed) Federalism: The Multiethnic Challenge. L.; N.Y.: Longman, 1995. P. 7.*

ной системы можно найти в третьем разделе Конституции, а именно в статьях с 65 по 79.

Большое значение для регулирования федеральной системы можно найти в третьем разделе Конституции, а именно в статьях с 65 по 79. Большое значение для регулирования федеральной системы имеют также положения, определяющие состав и компетенцию Совета Федерации (ч. 2 ст. 95, ст. 101 и 102).

Ряд положений Конституции, которые находятся в различных ее частях, имеют прямое отношение к федеративным отношениям. Статьи 106, 125 или ст. 130–133, регулирующие такие аспекты федеральных отношений, как участие субъектов федерации в процессе принятия федеральных решений или организация местного самоуправления. Анализ этих статей говорит о том, что подлинной децентрализации власти и наличия у субъектов государственности говорить рано.

Властные полномочия, входящие в компетенцию субъектов федерации, ограничены. Распределение государственных полномочий урегулировано в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Перечень этих полномочий достаточно всеохватывающий, и для самих субъектов не остается практически никаких имеющих реальное содержание полномочий.

Закрепленные в ст. 71 и 72 Конституции РФ властные полномочия конкретизируются положениями ст. 76 в отношении законодательства и положениями ст. 77 в отношении

исполнительной власти. На основании ч. 2 и 5 ст. 76 нормативные правовые акты субъектов, принятые по предметам совместного ведения, не должны противоречить федеральным законам: причем для федерации Конституция не предусматривает каких-либо ограничений по предметам, находящимся в совместном ведении.

Похожий унитаризм можно наблюдать и у исполнительной власти: организация структуры исполнительной и законодательной власти внутри субъектов федерации должна основываться на общих принципах, устанавливаемых федеральным законом.

Тем не менее, необходимо отметить наличие у членов федерации собственной законодательной и исполнительной власти; третья (судебная) власть представлена лишь частично. Статьи 118–126 содержат конституционное регулирование судебной власти. Во всей главе упоминаются лишь федеральные суды. Возможность субъектов осуществлять правосудие самостоятельно в Конституции не упоминается. Исходя из этого можно сделать вывод о том, что субъекты федерации не имеют права на самостоятельную судебную юрисдикцию: исключение составляют лишь конституционные суды субъектов РФ, являющиеся проявлением ограниченного суверенитета субъектов, а также суды, выходящие за рамки государственной судебной системы, например мировые суды.

Субъекты РФ не могут существовать без собственных

надежных финансовых источников. Федерализм не имеет большой ценности в системе, в которой субъекты не располагают достаточными финансовыми средствами. В западных федеративных системах вопрос о жизнеспособности членов федерации зависит от того, принадлежит ли субъектам право собирать и устанавливать налоги.⁶¹ Правовых норм, регулирующих эти проблемы и защищающие интересы субъектов на конституционном уровне нет.

Судебная практика поддерживает позицию федерального центра. Так, рассматривая вопросы, связанные с избирательным правом и избирательной системой, Конституционный Суд опирается на принцип соответствия правовых актов субъектов Конституции РФ. С точки зрения ст. 5 Конституции РФ регулирование подобных вопросов должно осуществляться с учетом избирательных прав граждан, закрепленных в конституциях субъектов федерации.

Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал право субъектов федерации на издание нормативных актов по предметам, находящимся в совместном ведении федерации и ее субъектов. Однако федерация может в любой момент, и без каких-либо для себя ограничений на законодательном уровне вмешиваться в урегулирование этих вопросов. В таких случаях субъекты федерации обязаны привести свое законодательство в соответствие с законодательством

⁶¹ См.: Бланкенагель А. Россия – многоуровневая федерация // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 51.

федерации.

В Российской Федерации существуют большие различия между субъектами федерации, а также между другими территориальными и этническими образованиями. Это положение заложено в Конституции. Существует наличие различных типов федеральных субъектов, что находится в противоречии с принципом равноправия субъектов федерации. Конституция делает различие между республиками, краями, областями, городами федерального значения и автономными округами, особенностью которых является то, что они одновременно являются как частью другого субъекта, так и частью самой федерации.

Дальнейшему расслоению федерации способствует также конституционная практика, например, такой инструмент, как федеративный договор. Часть 3 ст. 11 Конституции РФ открывает возможность заключения таких договоров с целью распределения властных полномочий между субъектами и федерацией. Такие договоры были заключены Российской Федерацией примерно с половиной ее субъектов. Эти договоры не имеют образца, они различного типа и содержания, различны и их цели. Одни из них провозглашают независимость республик Татарстана, Башкортостана и Якутии, другие договоры с Кабардино-Балкарией и Северной Осетией, усиливают федеральный центр и поддерживают руководителей этих субъектов.⁶²

⁶² Бланкенагель А. Россия – многоуровневая федерация / Федерализм в России.

Есть так называемые «равноправные» договоры, которые уравнивают края и области с республиками, как, например, договоры со Свердловской, Иркутской и Пермской областями. Они привели к тому, что Российская Федерация превратилась в асимметричную федерацию, со сложной схемой взаимоотношений между центром и отдельными субъектами.

Создание института полномочных представителей Президента в семи федеральных округах было утверждено Указом Президента России № 849 от 13 мая 2000 г. в целях «обеспечения реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением решений».

Данная реформа легитимизировалась в целом как реализация полномочий президента в качестве гаранта Конституции. В соответствии с Конституцией РФ: «Президент... назначает и освобождает полномочных представителей Президента Российской Федерации» (ст. 83, п. «к»). «Президент принимает меры по охране суверенитета российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласование и взаимодействие органов государственной власти» (ст. 80, п. 2). Относя к ведению федерации установление системы федеральных органов власти, Конституция позволяет федеральным органам исполнитель-

ной власти «создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц» (ст. 78, п. 1). Исходя из этого, полномочия Президента как главы государства были делегированы его представителям в регионах.

Фактически же принятие данного указа означало создание принципиально нового административно-политического института, по многим параметрам радикально меняющим существующую систему управления.

При помощи института полпредов Президент пытается решить ряд важнейших задач. Одна из основных задач – приведение законодательства субъектов федерации в соответствие с Конституцией России и федеральным законодательством.

Актуальным также является проведение через полпредов необходимых мероприятий, предотвращающих техногенные катастрофы и социальные катаклизмы, проведение в регионах назревших и не всегда популярных социально-экономических реформ.

Требуется реализации задача «чистки» региональных органов власти, противодействие срастанию власти и криминала, коррупции. Поэтому большинство полпредов были назначены из бывших силовиков.

Просматривается в перспективе укрупнение субъектов федерации на базе федеральных округов. И в этой связи решается вопрос межрегиональной интеграции.

В федеративном государстве исходное значение имеет

консенсус на двух уровнях. Первый – между государством и гражданами, составляющими в совокупности народ, учреждающий основной закон государства. Второй уровень консенсуса – договоренность между федерацией и составными частями государства – субъектами федерации⁶³.

Субъекты Российской Федерации располагают неравным объемом ресурсов. Огромный разрыв в уровне экономического развития между Москвой и другими регионами, с одной стороны, между различными группами регионов – с другой, является отличительной чертой российского федерализма.

Особенности финансовой системы позволяют Москве получать огромную часть доходов добывающей промышленности. Существующая система предоставляет федеральному правительству широкие дискреционные полномочия в сфере распределения бюджетных средств, и политика фискального федерализма является основой его властных полномочий.

Еще в 1909 г. известный российский правовед и историк А. С. Яценко издал работу «Международный федерализм»⁶⁴, в которой исследовал федерализм в развитии. В монографии «Теория федерализма: Опыт синтетической тео-

⁶³ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 20.

⁶⁴ Яценко А. С. Международный федерализм. М., 1909.

рии государства»⁶⁵ он определяет федерализм как «создание коллективной власти». А. С. Яценко отмечает, что «при федерализме независимые части соглашаются, объединяются; отношение юридическое существует между отдельными частями, центральная власть есть лишь соединение участвующих в ее образовании властей»⁶⁶.

В Российской Федерации процесс принятия политических решений можно представить в виде треугольника, вершинами которого являются федерация, федеральные власти, субъекты федерации. Существуют серьезная несбалансированность власти, неравномерное распределение ресурсов и разные исторические традиции.

Так называемый асимметричный российский федерализм обусловлен историческими, экономическими и социальными факторами. При всей свободе выбора другого пути не было. Была попытка отказаться от национального принципа построения федерации, однако стало очевидно, что это привело бы к серьезным политическим последствиям.

В конце XVIII – начале XX в. среди русских ученых правоведов шла полемика о соотношении понятий «конфедерация» и «федерация». Профессор А. Д. Градовский видел необходимость установления конституционных форм само-

⁶⁵ Яценко А. С. Теория федерализма: Опыт синтетической теории государства // Конституционное право. Конституционно-правовая мысль XIX–XX вв. М., 1994.

⁶⁶ Там же. С. 376.

ограничения власти, а это, по его мнению, вело к федерализму. Однако он был сторонником унитарного государства⁶⁷.

С. А. Котляревский высказывался за то, чтобы привить элементы федерализма унитарному государству⁶⁸.

Н. М. Коркунов считал федерацию объединением нескольких государств для решения общих задач государственной жизни, которые имеют самостоятельный источник власти в лице народа, свое войско, финансы, администрацию, суды, законодательство. Федерация также наделена самостоятельной принудительной властью⁶⁹.

В последующие годы спор о значении федерализма в России был достаточно напряженным. Философ и правовед И. А. Ильин видел в идее федерализации России попытку расчленения государства, что привело бы к серьезному политическому кризису в мировом масштабе⁷⁰. В этот же период позиции федерализма отстаивали такие известные ученые, как Н. А. Костомаров, П. А. Кропоткин, А. И. Герцен, Н. Г. Чернышевский и ряд других.

После октября 1917 г. ученые пытались исследовать федеративные формы государственного устройства, его принципы и проблемы. Единого мнения по ряду вопросов у ис-

⁶⁷ Градовский А. Д. Государственное право: Лекции 1884–1885. СПб., 1886.

⁶⁸ Котляревский С. А. Конституционное право: Опыт политико-морфологического обзора. СПб., 1907.

⁶⁹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. СПб., 1904. Т. 1.

⁷⁰ Ильин И. А. Искусство строить федерацию // Родина, 1992. Т. 2.

следователей не было.

Так, Я. Н. Уманский считал, что федерация – это союзное государство, состоящее из территориальных частей-государств, а также государственных образований⁷¹.

В учебниках по истории права, вышедших в 1961–1963 гг., говорится, что федерация – это союзное государство, где государственный суверенитет осуществляется как общесоюзными органами, так и органами субъектов федерации⁷².

Н. Я. Куприц, А. М. Халимов, Б. Л. Железнов считали, что субъектами РСФСР являются автономные республики⁷³. П. Стучка, В. Дорогин, В. Д. Попков, Д. Л. Златопольский относили к автономным республикам и автономные области⁷⁴. Я. Н. Уманский, А. И. Лепешкин относили к субъектам федерации и автономные округа⁷⁵.

В последние годы выработался единый подход к определению понятия «федерация»: это форма государственного

⁷¹ Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1959.

⁷² Общая теория государства и права. Л., 1963.

⁷³ См.: Куприц Н. Я. Государственное устройство СССР. М., 1952; Халимов А. М. РСФСР – социалистическое федеративное государство. Казань, 1984.

⁷⁴ См.: Стучка П. Учение о государстве и Конституции РСФСР. М., 1923; Дорогин В. Суверенитет в советском государственном праве. М., 1948; Попков В. Д. Государственное устройство СССР. М., 1960; Златопольский Д. Л. Государственное устройство СССР. М., 1960.

⁷⁵ См.: Уманский Я. Н. Советское государственное право. М., 1970; Лепешкин А. И. Советский федерализм: Теория и практика. М., 1977.

устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью. Составляющие федеративное государство государственные образования являются субъектами федерации и имеют свое собственное административно-территориальное деление. Федерации имеют две системы высших органов власти – федеральные органы и соответствующие органы членов федерации. Государственные образования, составляющие федерацию, не являются государствами в собственном смысле слова. Они не обладают суверенитетом, правом одностороннего выхода из союза, юридически лишены права участия в международных отношениях. В случае нарушения союзной конституции или законодательства центральная власть имеет право принять принудительные меры по отношению к субъекту федерации. Один из обязательных элементов федерации – двухпалатная структура федерального парламента. Как правило, члены федерации имеют свою собственную конституцию⁷⁶.

При анализе правовой регламентации устройства федеративного государства, а также при определении мер по его совершенствованию необходимо учитывать следующее.

Во-первых, всякое федеративное государство хотя и состоит из отдельных субъектов, но представляет собой единое, целостное государство. Ему присущи все те свойства,

⁷⁶ Юридический словарь. М., 1999. С. 735.

что и унитарному государству: единые территория и власть, действующая на этой территории.

Во-вторых, федеративное государство – это сложная система и к нему применима теория систем. Два важных положения важны в этой теории:

- чем сильнее взаимосвязь между элементами системы, тем выше степень целостности самой системы;
- никакая часть целого не может превалировать над целым. Конституционные гарантии, обеспечивающие целостность федеративного государства, с точки зрения объекта, который они должны защищать, можно сгруппировать следующим образом: гарантии, обеспечивающие территориальную целостность федеративного государства; гарантия, обеспечивающая целостность конституционной системы федеративного государства; гарантия, обеспечивающая субординацию деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации; гарантия, обеспечивающая выполнение решений федеральных органов на всей территории федерации.

Гарантии территориальной целостности федерации заключаются в том, что:

- территория федерации образуется из территорий субъектов федерации;
- в конституции сосредоточено решение всех вопросов, касающихся защиты целостности государства от внешних и внутренних посягательств, исключительно в руках федеральных властей. Внешнеполитическая деятельность и тамо-

женное дело относятся исключительно к предметам ведения федерации;

- в конституциях федеративных государств отсутствуют предписания, предусматривающие право субъектов федерации на односторонний выход из федерации (право сепарации);

- конституционно устанавливается примат федерального права над правом субъектов федерации.

Территориальная целостность федерации находится в прямой зависимости также от того, какие вопросы отнесены к предметам ведения федерации, и от способа, который был применен при конституционном разграничении предметов ведения между федерацией и ее субъектами.

Гарантия целостности конституционной системы федерации состоит в том, чтобы не допустить несоответствия между федеральной конституцией и конституциями субъектов федерации.

Следующими видами гарантий являются *гарантия субординации деятельности федеральных органов* и органов субъектов федерации и *гарантия выполнения решений федеральных органов* на всей территории федерации. Эти гарантии предусматривают применение определенных мер принуждения, если это продиктовано соответствующей ситуацией.

Отсутствие суверенитета у субъектов федерации и сосредоточение всей его полноты в федеральных органах позволяют союзной власти при необходимости осуществлять при-

нуждение по отношению к членам данной федерации. Это принуждение может носить различные формы.

Можно выделить более мягкую форму – преимущественно, финансово-экономическое воздействие на субъекты федерации и более жесткую – репрессивную.

Чем выше экономическая и социально-политическая организация общества, тем большую роль в нем играют экономико-финансовые, хозяйственные механизмы обеспечения единства и территориальной целостности федеративного государства.

Переходный характер общества приводит к центробежным тенденциям. Вместо обычных методов часто применяют чрезвычайные. Одним из наиболее характерных методов такого рода является конституционный институт федерального вмешательства в дела субъектов федерации, который известен в зарубежных странах как институт интервенции (в латиноамериканских федерациях), институт президентского правления в штатах (в Индии) или в провинциях (Пакистан).

Выработка политического курса в посткоммунистической России коренным образом отличается от соответствующих процессов, имевших место во все периоды российской истории.

Взросла роль региональных факторов в процессе выработки политического курса и отношений регионов с центральной властью.

В 90-е гг. центральная власть взяла на себя обязательство найти демократические и федеративные формы организации отношений между центром и регионами. Россия приобрела черты подлинной федерации, где классическое разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную дополнено возможностью предоставления территориальным единицам определенного политического статуса. В 90-е гг. в России отсутствовал единый политический порядок, наличие 89 субъектов Российской Федерации позволяло различным политическим силам, реализуя собственные планы, срывать осуществление общенациональных политических программ в целом.

Известный российский анархист князь П. Кропоткин в 1920 г. сказал: «Имперская Россия мертва и больше никогда не вернется к жизни. Будущее различных провинций, из которых состояла империя, лежит в направлении великой федерации. Естественные территории различных частей этой федерации довольно различны... и все попытки привести составляющие части Российской империи... к единому управлению обречены на неудачу. Будущее того, что раньше было Российской империей, лежит в федерации независимых частей»⁷⁷.

В России, где история, масштабы и местоположение стра-

⁷⁷ *Kropotkin P. Message to the Workers of the Western World, June 1920 // The Future of Bread and Other Writings / Ed. Marshall Shatz. Cambridge, 1995. P. 250.*

ны требуют радикального переосмысления теории и практики построения государства, одним из основных условий существования государства как единого целого является единое правовое пространство. В едином государстве должны быть единые для всех законы, правила, на основе которых осуществляется взаимодействие граждан и хозяйствующих субъектов, а также судебное рассмотрение их споров.

Конституция дает развитие двум параллельным процессам.

С одной стороны, в результате федерального законодательного процесса, цель которого создать государственно-правовой механизм на принципах, закрепленных в Конституции РФ, на сегодняшний день в целом сформирована и развивается система государственной власти и права.

С другой стороны, конституционный статус субъектов Федерации позволяет им формировать и развивать свою систему государственной власти и права, руководствуясь лишь собственными представлениями об оптимальной модели разделения государственной власти и права на основе федерализма.

Конституция РФ устанавливает разделение компетенции законодателей всех уровней на три сферы.

Первая сфера – это сфера исключительной компетенции Российской Федерации, она закреплена в ст. 71 Конституции РФ. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и феде-

ральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации. Перечень вопросов, образующих эту сферу, является исчерпывающим.

Вторая сфера – сфера совместной компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, она закреплена в ст. 72 Конституции РФ. Перечень вопросов, образующих эту сферу, также является исчерпывающим, и по ним, в соответствии с ч. 2 ст. 76 Конституции РФ, издаются федеральные законы и принимаемые законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Третья сфера – это сфера исключительной компетенции субъектов Российской Федерации. Она установлена ст. 73 Конституции РФ следующим образом: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти».

До сих пор в большинстве исследований, посвященных федерализму, для того чтобы отразить сущность отношений государственной власти по вертикали, использовался термин «автономия» применительно к правам субъектов федерации. Независимость и самостоятельность субъекта федерации рассматриваются сами по себе как ценность, без тесной привязки к задачам и функциям территории. Право на автономию затрагивает только один аспект власти – ее от-

носительную независимость и самостоятельность.

Таким образом, структура правового пространства каждого отдельного субъекта федерации образуется из двух составляющих: законов, принимаемых федеральным законодателем, и законов, принимаемых законодателем субъекта Российской Федерации. И те и другие законы являются законами прямого действия и, по логике, их сферы не должны пересекаться.

Существует двухуровневое регулирование правового пространства. Федеральные законы действуют на всей территории Российской Федерации, обеспечивают единообразие регулирования правоотношений в строго определенной области регулирования и входят непосредственно в систему законодательства субъекта Российской Федерации и действуют в его правовом пространстве.

В системе действующего законодательства Российской Федерации установлено, что у каждого законодателя есть своя сфера правового регулирования, в которую не имеют право вмешиваться другие субъекты правотворческого процесса. Получается, что федеральные законы и законы субъектов Российской Федерации, изданные в пределах своей компетенции, в одной и той же области правоотношений дополняют друг друга и не подчиняются один другому⁷⁸. При этом разделение законодателей не осуществляет-

⁷⁸ Ермошин Г. Конституционный принцип федерализма и проблемы его реализации при создании единого пространства России // Конституционное право:

ся по показателю большей или меньшей юридической силы, определяемой уровнем самого законодателя. Таким образом, закон, принятый законодателем субъекта Российской Федерации в пределах его компетенции, обладает такой же юридической силой, как и федеральный закон, принятый в пределах компетенции федерального законодателя. Противостояние законов возможно лишь в том случае, когда один законодатель внедряется в предмет ведения другого законодателя.

Конституция РФ жестко определила круг вопросов, регулируемых на федеральном уровне, закрепила перечень вопросов, которые отнесены к ведению субъектов Федерации и к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Федерации. В ч. 5 и 6 ст. 76 Конституции РФ установлены принципы соотношения федеральных законов и законов субъектов Федерации в случаях, когда они изданы субъектом законодательной деятельности в пределах его компетенции. Таким образом, федеральные законы, принятые в соответствии с ч. 1 и 2 ст. 76 Конституции РФ (по вопросам, находящимся в ведении федерального центра), обладают такой же высшей юридической силой, какой обладает нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, принятый в соответствии с ч. 4 ст. 76 Конституции РФ (по вопросам, находящимся в ведении субъекта Федерации). В то же время в случае противоречия между фе-

деральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации (который действует вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации), действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (ч. 6 ст. 76 Конституции РФ).

Совокупность законов и нормативных правовых актов, образующих правовое пространство каждого конкретного субъекта Федерации, сугубо индивидуальна и не совпадает с такой же совокупностью другого субъекта Федерации. Таким образом, действующая Конституция РФ дала возможность создать каждому субъекту Российской Федерации свою правовую систему.

Конституционный принцип федерализма утверждает верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории Российской Федерации, однако практически все субъекты Федерации в своих конституционных актах (конституциях и уставах) продекларировали верховенство этих актов на своей территории.

Взаимодействие федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации связано с четкой регламентацией компетенции каждого законодателя и созданием эффективного механизма взаимодействия правовых норм.

Заключения о соответствии нормативных правовых актов Конституции РФ и федеральным законам дает Мини-

стерство юстиции РФ, которое в среднем в месяц рассматривает около тысячи актов субъектов Российской Федерации. С июля 1995 г. было подвергнуто экспертизе более 44 тыс. нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, из которых одна треть признана не соответствующей федеральному законодательству⁷⁹.

В Конституции РФ 1993 г. провозглашено равенство всех субъектов Российской Федерации. Впервые в российской истории каждая республика обрела право иметь собственные конституцию, флаг и национальный гимн, равно как и право формировать собственные законодательные и исполнительные органы власти в соответствии со своими традициями. И хотя Конституция 1993 г. отменила положения Федеративного договора 1992 г., предоставлявшего республикам суверенный статус, ряд статей по-прежнему вызывает некоторые противоречия.

Так, например, смысл ст. 11 Конституции может быть истолкован таким образом, что Федеративный договор и Конституция РФ действуют одновременно.

Хотя Конституция РФ и была поддержана 58,4 % избирателей по всей стране, в 16 регионах и в восьми из 21 республики, она была отклонена большинством голосов. В Адыгее всего 38,2 % избирателей проголосовало в поддержку Конституции, в Башкортостане – 40,7 %, в Дагестане – 24,8 %, в Калмыкии – 48,5 %, в Карачаево-Черкессии – 27,4 %, в

⁷⁹ Ермошин Г. Конституционный принцип федерализма... С. 31.

в Мордовии – 36,1 % и в Тыве – 29,7 %⁸⁰.

В 11 регионах и 6 республиках Конституция не была ратифицирована, так как явка избирателей составила менее пятидесяти процентов. В Ингушетии явка составляла 46,0 %, в Хакасии – 45,6 %, в Коми – 47,2 %, в Марий Эл – 46,8 %, в Татарстане – 13,4 % и Удмуртии – 44,2 %⁸¹. В Чечне референдум о Конституции полностью бойкотировали.

Очень сложным направлением развития российского федерализма за последние годы стала практика заключения двухсторонних договоров между федеральным правительством и субъектами Российской Федерации. На данный момент подписано 46 договоров. Подобные соглашения серьезно подрывают авторитет федеральной Конституции. Часто двухсторонние договоры наделяют субъектов Российской Федерации значительными правами по использованию природных ресурсов, расположенных на их территории, специальными налоговыми льготами и другими экономическими и политическими привилегиями. Несмотря на то что Конституция позволяет некоторую гибкость во взаимоотношениях между центром и регионами, можно утверждать, что такие договоры сильно подрывают авторитет Российской Федерации.

⁸⁰ *Камерон Р.* Республиканизация России: федерализм и демократизация в переходный период // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 4 (29). С. 10.

⁸¹ Российские регионы накануне выборов-95 / Под ред. Л. В. Смирнягина. М., 1995.

Важнейший вопрос в определении механизма достижения согласия – достижение договоренности между субъектами или сторонами. Анализ договорной природы федерации не может осуществляться в отрыве от другой ее стороны – самоуправленческого начала. Содержание федеративных отношений было предопределено их самоуправленческим характером. В наступившем XXI в. самоуправление приобретает свойства самоорганизованной публичной власти и самоосуществляемого управления⁸². Сам смысл самоуправления в федеративных отношениях заключается в создании такой системы государственной власти по вертикали, при которой и центр, и составные части государства получили бы власть, адекватную их задачам и функциям, и смогли самостоятельно и соответственно нести надлежащую ответственность в случае несостоятельности как субъекта государственной власти⁸³.

Важным элементом самоуправления является осуществление власти под свою ответственность, то есть невыполнение или ненадлежащее выполнение тех или иных элементов государственной власти может повлечь за собой перераспределение полномочий и ответственности в пользу другого субъекта (стороны) власти, способного эту власть надлежащим образом осуществлять. Соединение в понятии само-

⁸² Тихомиров Ю. А. Публичное право. М., 1995. С. 116.

⁸³ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. С. 21.

управления двух элементов – власти и ответственности за ее осуществление – предполагает необходимость определенно-го единства сторон власти, создание такой системы властеотношений, которая была бы основана на системе сдержек и противовесов, на сотрудничестве и взаимоконтроле.

Конституционно закрепленная система разделения государственной власти по вертикали составляет одну из основных гарантий обеспечения самоуправленческого и договорного начал в федеративных отношениях. Таким образом, решение этой задачи требует определенности в правильном понимании соотношения двух видов документов: договора и конституции как актов, закрепляющих образование федерации⁸⁴.

Можно выделить два типа федерации: конституционную и конституционно-договорную. Под конституционной понимается федерация, образованная в результате принятия или изменения конституции. Конституционно-договорная – это федерация, также учреждаемая конституцией, но принятию которой предшествует процесс заключения специального документа – договора (соглашения)⁸⁵.

Сочетание договора и конституции было бы идеальным при учреждении федерации. Договор заключается для того, чтобы его положения органично вошли затем в Основной за-

⁸⁴ Там же. С. 22.

⁸⁵ *Лысенко В. Н.* Насколько прочна договорная основа федеральных отношений // *Федерализм.* 1996. № 3. С. 25.

кон государства. После его подписания следует принимать конституцию, в которую переходят частично или полностью нормы договора (соглашения), которые в дальнейшем подлежат изменению в порядке, предусмотренном для внесения поправок в конституцию.

Российские институциональные рамки усиливали процесс дезинтеграции. Долгое время был неясен конституционный статус Совета Федерации, который по сути не был Сенатом, а его члены не являлись сенаторами. Сам способ формирования Совета Федерации вел к дезинтеграционной политике. Члены Совета Федерации не только были представителями республик, краев и областей, но и их руководителями. Их целью являлось не представительство общенациональных интересов, а лишь изложение позиций своих субъектов Российской Федерации.

Федеральные институты, такие как милиция, суды, органы социального обеспечения и другие, фактически являются частью централизованной административной системы. Большинство из них оказалось в сильной зависимости от лидеров субъектов Российской Федерации, как в финансовом, так и в других отношениях.

Членство в Федеральном Собрании наделяло региональных и республиканских лидеров парламентской неприкосновенностью от уголовного преследования.

Выход из Российской Федерации является весьма маловероятным для большинства ее субъектов, а вот «правовой»

и «экономический сепаратизм» внутри Российской Федерации в настоящее время реален для многих национальных республик и экономически сильных регионов. До последнего времени конституции 19 из 21 республики (за исключением Калмыкии и Карелии) противоречили федеральной Конституции «либо тем, что объявляют данную республику субъектом международного права, либо определяют границы республики с другими субъектами Российской Федерации и даже иностранными государствами»⁸⁶.

Целый ряд республик провозгласил верховенство своих республиканских законов над общефедеральными (Бурятия, Башкортостан, Ингушетия, Карелия, Калмыкия, Республика Саха и Тыва)⁸⁷.

В настоящий момент продолжаются попытки приведения республиканских конституций и уставов регионов в соответствие с российской Конституцией. В Постановлении Конституционного Суда в декабре 1997 г. содержится резкая критика Устава Тамбовской области. 7 июня 2000 г. Конституционный Суд РФ принял Постановление № 10-П «О проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов РФ”». В этом Поста-

⁸⁶ *Paris S. Center Conter Continus to Rail Against «Legal Separatism» // OMRI RussianRegional Report. № 11. 1996. P. 3.*

⁸⁷ *Камерон Р. Республиканизация России... С. 6.*

новлении дается подробная характеристика наиболее спорных положений и резко критикуется несоответствие законодательства субъекта Российской Федерации федеральному законодательству.

Наряду с Конституцией существуют демографические и экономические факторы, которые препятствуют росту сепаратистских движений в других регионах. Подавляющее большинство населения Российской Федерации составляют русские (83 % населения). Крупнейшей нерусской этнической группой в Российской Федерации являются татары, но они составляют 3,8 % от общего числа населения страны. За ними следуют украинцы (2,3 %), чуваша (1,2 %), башкиры (0,9 %), белорусы (0,7 %) и мордва (0,6 %). 32 национальных образования (21 республика и 11 автономных округов) занимают 53 % территории страны, где проживает всего 18 % населения Российской Федерации⁸⁸. Более того, титульное население составляет большинство лишь в 10 из 32 этнических образований. В Татарстане титульная нация составляет 48,5 % населения республики, однако есть и довольно большой процент русского населения республики – 43,3 %⁸⁹.

В рамках Российской Федерации существуют значительные различия в экономическом положении и социальном

⁸⁸ *Архангельская Н.* Проблемы сепаратизма в России: Сепаратизм элит имеет свою цену // Коммерсант-Дейли. 1996. 29 нояб. С. 3.

⁸⁹ *Паин Э., Сусаров А.* Пятый пункт в зеркале демографии // Российские вести. 1997. 30 окт. С. 11.

обеспечении населения субъектов Российской Федерации. Высокий уровень межрегионального неравенства вызывал напряжение между региональными элитами и усиливал борьбу между субъектами за распределение федеральных субсидий. Различные субъекты Российской Федерации имеют разную степень зависимости от центра. Существуют субъекты «доноры» (они вносят в федеральный бюджет больше, чем получают), которые экономически более независимы, чем дотационные. И это дает им больше возможностей для ведения переговоров с федеральными властями. Как правило, эти субъекты не имеют желания выходить из Российской Федерации. В то же время наиболее экономически независимые субъекты Федерации расположены в центре Российской Федерации. Это позволяет предположить, что они не будут настаивать на своей независимости.

По своей сущности федерализм есть средство урегулирования отношений и объединения людей в сообщество на различных уровнях территориальных организаций власти. Он содержит в себе принципы позитивной системы организации публичной власти в странах, где существует много территорий с различной полиэтнической культурой, где существуют внутритерриториальные конфликты, которые могут привести к территориальной обособленности и сепаратизму. Федерализм – это средство объединения государств и государственных образований, тяготеющих к еди-

ному союзному образованию⁹⁰.

В федерации, которая является формой государственного устройства, допускается определенное соотношение между федеративными связями и элементами унитаризма. В каждом федеративном государстве это соотношение различное и зависит от многих факторов. Однако существуют определенные пределы, перейти которые значит создать угрозу для федерации. Это может нарушить стабильность, систему функционирования государственной власти, затормозить развитие государственно-правовых отношений.

В настоящее время в мире происходят демократизация федеративных отношений и возрастание ответственности носителей государственной власти пропорционально увеличению объема их функций и полномочий. С одной стороны, сохраняется субординация системы общенационального права и государственной власти, идет сочетание элементов централизации и децентрализации. С другой стороны, активно развиваются самоуправление, субсидиарность (пропорциональность компетенции субъектов при разделении государственной власти), кооперация, которые отражают сотрудничество и взаимную ответственность сторон федеративных отношений, возрастает значение согласительных и координационных форм и процедур взаимодействия.

⁹⁰ Костенко М. Л., Лавренова Н. В. ЕС после Маастрихта: Федерация, конфедерация или международная организация? // Государство и право. 1994. № 4. С. 105.

Важным для понимания проблем, которые встают перед государствами с асимметричными моделями федерации является реферат статьи Ш. Джеффери «Отказ от реформы германской федеративной системы после объединения Германии».⁹¹

Статья представляет интерес для российских ученых-федералистов в связи с развитием асимметричной модели федерации (асимметрия бюджетная, правовая, экономическая), повышением значения Конституционного Суда РФ в разрешении федеративных споров. Германия и Россия сталкиваются с рядом аналогичных проблем: потребность в финансовом «выравнивании», противоречивость в несовпадении финансовых интересов субъектов федерации, необходимость организации переговорного процесса в рамках федерации, сложность выработки договоров и соглашений. Анализ автором Договора Солидарности выявляет ряд общих черт с Федеративным Договором.

В работе автор анализирует отношения между федерацией и землями. Федерализм в ФРГ получил название «кооперативного» федерализма.

Концепция кооперативного федерализма основана на идее взаимного дополнения центра и субъектов федерации, их взаимовыгодного сотрудничества. Ш. Джеффери

⁹¹ *Charlie Jeffery. The Non-Reform of the German Federal System after Unification – West European Politics / Vol. 18 April 1995. <http://www.iaw-and-politik.com/pager>.*

определяет федерализм как разделение политической ответственности между правительствами федераций и земель, отношения независимости и сотрудничества в создании политики национального уровня, основанные на развивающихся процессах переговоров и компромиссов между исполнительными ветвями каждого уровня управления.

После возникновения в 1949 г. германская федеративная система основывалась на «классической» американской модели федерализма, характеризовавшейся дуалистическим суверенитетом федераций и земель. Эта модель федерализма подразумевает равновесие между федерацией и ее субъектами, которые имеют особую компетенцию и не вмешиваются в дела друг друга.

Основной закон закреплял обязательство поддержания «единообразия условий жизни» во всей федерации.

После 1949 г. полномочия федерального центра в значительной мере усилились, а серия поправок, принятая в последующие годы, отнесла часть прежних прав и обязанностей земель к компетенции федерального уровня.

Ш. Джеффер отмечает устойчивую тенденцию к более централизованному и единообразному политическому процессу. Парламенты земель перестали играть роль значимых законодательных органов. В то же время с расширением законодательных полномочий федерального уровня, роль правительств земель в обеспечении исполнения федеральных

законов последовательно возрастала. В равной мере увеличивалось и число федеральных законов, касающихся существенных интересов земель и требующих согласия Бундесрата, до вступления закона в силу. Как известно, Бундесрат (собрание правительств земель) играет значительную роль в области федерального законодательства и, кроме того наделен общим (приостанавливающим) правом вето на федеральное законодательство и правом абсолютного вето по отношению к федеральным законам, которые он сочтет несовместимыми с существенными интересами земель.

Оба уровня управления все более и более связывались сложной системой отношений, которые блокировали их работу в большинстве областей германской публичной политики. В 1969–1970 гг. была проведена серия конституционных реформ, которые определили бывшие полномочия земель в области высшего образования, экономического развития регионов. Сельскохозяйственных структур и береговой охраны как «общие задачи» федерации и земель.

Оригинальная «финансовая Конституция» предусмотрела передачу доходных статей от особых налоговых поступлений целиком одному или другому уровню управления для обеспечения их отдельных обязательств.

Обновленная «финансовая Конституция» предусматривала объединение доходных статей главных налогов федерации и земель (налоги на годовой доход и на добавленную стоимость). Она также устанавливала сложную систему пере-

распределения налоговых поступлений вертикально между федерацией и землями и горизонтально между более и менее богатыми землями. Ее конечная цель заключалась в обязанности земель закончить финансовый год, по крайней мере, с 95 %-ным показателем от среднего дохода на душу населения в сообществе земель в целом (система финансового уравнивания).⁹²

Система финансового уравнивания была приспособлена к различиям в уровне доходов земель и почти не принимала во внимание специфичные для каждой земли расходы. Земли, на которые повлиял структурный экономический упадок, не только потеряли доходы, но также увеличили свои траты в связи с экономическим разладом.

Некоторые земли обратились в Конституционный Суд по поводу предполагаемой несправедливости системы уравнивания.

При анализе правовой регламентации устройства федеративного государства можно отметить, что всякое федеративное государство хотя и состоит из отдельных субъектов, но представляет собой одно целое государство. То есть федеративное государство имеет единую территорию, население, живущее на этой территории, и власть, которая действует на всей территории. Федеративное государство – это сложная система, и система эта имеет некоторые закономерности:

⁹² *Charlie Jeffery. The Non-Reform of the German Federal System after Unification-West European Politics / Vol. 18. April 1995.*

чем сильнее взаимосвязь между элементами системы, тем выше степень целостности самой системы; никакая часть целого не может превалировать над целым.

На этапе принятия Конституции РФ 1993 г. имелись разногласия по ключевым аспектам разделения государственной власти, причем не только между центром и регионами, но и между субъектами Российской Федерации. Конституционная модель федерализма представляла собой поиск компромисса и в то же время сохраняла противоречия. Конституция 1993 г. имела ряд важных отличий, существенно улучшивших ситуацию в обществе. Так, по Конституции 1993 г. Россия стала более централизованной федерацией по сравнению с федеративным устройством, определяемым в Конституции (Основном законе) РФ в редакции 1992 г. В ней закреплён принцип единого и неделимого суверенитета Российской Федерации (ст. 4), снижен статус республик (ранее они считались «суверенными»). В ведение Российской Федерации отнесены некоторые вопросы, которые ранее были вопросами совместного ведения; стали более жестко регулироваться международные и внешнеэкономические связи, закреплён централизованный характер судебной системы, ужесточен режим единого регулирования прав и свобод человека и гражданина. По Конституции, все субъекты РФ равноправны, за ними всеми закреплён единый для всех субъектов Российской Федерации перечень предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72),

а также принцип остаточной компетенции субъектов Федерации (ст. 73).

Действующая Конституция РФ – документ политического компромисса, но в нем существует ряд концептуальных противоречий.

Одно из очень серьезных противоречий – противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации и разной конституционно-правовой природой субъектов Российской Федерации.

Различия в правовом статусе составных частей России связаны с национальным фактором, и пока будет сохраняться национальный принцип в организации республик и автономий как субъектов Российской Федерации, будут существовать и различия⁹³.

Республика в составе России, по Конституции, определена как государство. В принятом в мире восприятии государство – это этатическое, а не этническое понятие. Нация любого государства представляет собой многонациональный народ. Поэтому быть гражданином – это право, которое связано не с национальной принадлежностью, а право, которое возникает из особой связи человека любой национальности с государством.

В какой-то мере Конституция 1993 г. несет некоторые пережитки советской системы построения государства. Это

⁹³ См.: Умнова И. А. Современная конституционная модель российского федерализма... С. 7.

проявляется в том, что именно бывшие автономные республики в составе России названы республиками-государствами.

Республики в составе Российской Федерации имеют право принимать конституцию, в то время как другие субъекты Российской Федерации издают основные законы в виде уставов.

Национальные республики, а также автономные области и края РСФСР никогда не имели реального государственного суверенитета. Государственная же самостоятельность российских национальных автономий в советский период была производна от государственной воли общероссийского центра⁹⁴.

Проблема места и роли федерализма в решении национального вопроса приобрела в последнее время особую актуальность, научную и практически-политическую значимость. В последние годы определяются пути и перспективы федерального развития России. Существует несколько подходов. Одни связывают укрепление единства и целостности Российской Федерации с развитием и совершенствованием национальной государственности и местного самоуправления в направлении последовательной и глубокой демократизации. Другие видят в федерализации и построении национальной государственности источник чуть ли не всех на-

⁹⁴ Кокотов А. Н. Русская нация и российская государственность. Екатеринбург, 1994. С. 76–77.

ших проблем в национальном и иных вопросах, предлагают отказаться от федерализма и национально-государственных форм и призывают вернуться к губернизации страны (без учета этнотерриториального момента), к унитаризму и т. п.

Идеи национально-государственного нигилизма в России имеют давние корни, начиная с концепции царской империи о «единой и неделимой» России и идей большевиков, в том числе Г. Пятакова и его сторонников с левацким лозунгом «Прочь границы» и утверждениями, что создание национальных государств – это пройденный этап⁹⁵.

В 60-е гг. появились статьи П. Г. Семенова, И. М. Кислицина, К. Нурбекова, которые писали о «добровольном слиянии советских народов» и призывали к переходу от федерализма к унитаризму⁹⁶.

В конце 80-х – начале 90-х гг. появились работы В. А. Тишкова, который высказывался против выбора в качестве субъектов федерации «национальных государств», и С. В. Чешко, выступающего за переход к новому типу федерации, построенному по территориальному принципу, или к унитарному государству с широким местным самоуправлением⁹⁷.

⁹⁵ См.: Тадевосян Э. В. Российский федерализм и национально-государственный нигилизм // Государство и право. 1996. № 5. С. 3–14.

⁹⁶ См.: Советская национальная государственность. М., 1972.

⁹⁷ См.: Коммунист. 1989. № 1. С. 59; № 2. С. 101.

В 1990 г. Ю. В. Бромлей и С. В. Чешко заявили, что национально-территориальный принцип внутреннего государственного устройства страны «неизбежно ведет к неравноправию народов и граждан, изоляции народов друг от друга и от достижений мировой культуры, искусственному ограничению экономических связей, осложняет межэтнические отношения территориальными претензиями»⁹⁸.

Данные взгляды получили дальнейшее развитие в 1994 г. Так, по результатам коллективной конфликтологической экспертизы на тему «Российский социум в 1994 г.» большая группа ученых пришла к выводу: «Практика советского и постсоветского периодов ярко продемонстрировала, что понятие большой “общенародной” федерации, состоящей тем не менее из национально-территориальных образований, изначально конфликтогенно и ведет в тот тупик, из которого трудно выйти»⁹⁹.

Опираясь на опыт многих федераций, можно сделать выводы по данному вопросу. Судьба многих государств зависит не столько от формы их национально-государственного устройства, сколько от характера существующего в них общественно-политического и социально-экономического строя. Всеми признается тот факт, что в 30-80-е гг. федерализма в нашей стране не существовало.

⁹⁸ См.: Советская этнография. 1990. № 5. С. 4.

⁹⁹ См.: Социологические исследования. 1995. № 2. С. 10.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.