

В.А.ЧЕРЕПАНОВ

**КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ
СУБЪЕКТАМИ**

МОСКВА – 2003

УДК 321
ББК 67.400.6
Ч 46

Черепанов В.А.

Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. М.: МЗ-ПРЕСС, 2003, 437 с.

Научные рецензенты:

Алексеев А.И., доктор юридических наук, профессор
Мухачев И.В., доктор юридических наук, профессор
Прудников А.С., доктор юридических наук, профессор

Настоящая монография – системное научное исследование конституционно-правовых основ разделения государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами. Российская федеративная система рассматривается в развитии и самодвижении, источниками и движущими силами которого выступают противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти. Особое внимание уделяется совершенствованию конституционно-правового регулирования и разработке перспективной модели разделения государственной власти в российском федеративном государстве.

Книга предназначена для научных и практических работников, интересующихся нерешенными проблемами российского федерализма.

ББК 67.400.6

ISBN 5-94073-061-2

© Черепанов В.А., 2003

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	5
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ.	10
1. Федерация и федерализм.....	10
2. Российское федеративное государство как социальная система.....	34
ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ.....	48
1. Разделение и единство государственной власти в Российской Федерации.	48
2. Особенности разделения государственной власти на различных стадиях развития российской федеративной системы.	65
3. Государственный суверенитет Российской Федерации и суверенность ее субъектов.	90
4. Равноправие и неравенство субъектов Российской Федерации.	122
ГЛАВА 3. РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РАЗДЕЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ.	153
1. Конституционное разделение государственной власти в Российской Федерации.	153
2. Федеральное законодательство в разделении государственной власти в Российской Федерации.	184
3. Особенности правового регулирования миграционных процессов субъектами Российской Федерации.	218
4. Особенности налоговой политики в Ставропольском крае.	236

ГЛАВА 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОГОВОР И ЕГО ВОЗМОЖНОСТИ В РАЗДЕЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.	258
1. Понятие и существенные признаки конституционно-правового договора.	258
2. Федеративный договор как правовая форма разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.	284
3. Договоры Российской Федерации с ее субъектами как правовая форма разделения государственной власти в федеративном государстве.	299
ГЛАВА 5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ.	316
1. Основные принципы разделения государственной власти в Российской Федерации.	316
2. Мониторинг правового пространства в перспективной модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.	346
3. Совершенствование конституционно-правовых основ разделения государственной власти между Российской Федерацией и Чеченской Республикой.	366
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	396
Приложения.....	403

*Моему отцу, профессору Черепанову А.И.
посвящается.*

ВВЕДЕНИЕ

Разделение государственной власти между Федерацией и ее субъектами отражает федеративную природу государства, составляет суть федеративной государственности. Федерализм как принцип государственного устройства заключается именно в разделении государственной власти между федеральным центром и региональными государственными образованиями, без которого невозможно существование ни одного федеративного государства. Принципы и порядок разделения государственной власти между различными уровнями федеративной системы являются важнейшими факторами ее стабильности и эффективности функционирования. Поиск оптимальной модели приобретает особое значение для Российской Федерации в условиях регионального многообразия и выраженных дезинтеграционных процессов.

Разграничение компетенции между различными уровнями публичной власти и организация их эффективного взаимодействия обозначено важнейшей задачей государственной политики в Посланиях Президента Российской Федерации В.В.Путина Федеральному Собранию. «У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти, – отмечалось в Послании 2000 года, - Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия. А за их взаимоуничтожающей схваткой наблюдают те, кому выгодны беспорядок и произвол, кто использует отсутствие эффективного государства в собственных целях».¹

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2000 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2000, с. 24.

Высшим руководством страны принимались последовательные меры по упорядочению разделения государственной власти в стране. Рабочей группой Государственного Совета Российской Федерации (руководитель группы – М.Ш.Шаймиев) была разработана Концепция государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Концепция представляла собой серьезный, целостный, можно сказать, методологический документ по проблемам федерализма в России, была одобрена Государственным Советом Российской Федерации в феврале 2001 года и явилась важным этапом в разработке основ разделения государственной власти в Российской Федерации.

Приоритетным направлением государственной политики в последующие годы было определено четкое разграничение полномочий органов государственной власти федерального центра и субъектов Федерации в сфере их совместной компетенции. «Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где субъектов Федерации, – подчеркнул Президент России в Послании Федеральному Собранию 2001 года. – Иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление Федерации».²

Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741 образована Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (руководитель Комиссии – Д.Н.Козак). Аналогичные комиссии были созданы в федеральных округах, которые с учетом региональ-

² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2001, с. 6-7.

ной специфики внесли свои предложения в Администрацию Президента Российской Федерации. «Очевидно, что задача у комиссии непростая, – отметил Президент России в Послании Федеральному Собранию 2002 года. – Но мы ждем от ее работы результатов. Они нужны для повышения эффективности государственной политики, стабилизации межбюджетных отношений, внесения большей ясности в организацию власти в целом».³

Комиссия провела инвентаризацию федеральных законов, осуществила правовую, политическую и социально-экономическую оценку договоров между Российской Федерацией и ее субъектами с точки зрения перспектив развития России как федеративного государства. «Комиссия подвергла анализу 211 действующих федеральных законов, определяющих механизмы разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти, из них только 25 были признаны не требующими изменений, 36 законов были рекомендованы к отмене как излишние либо не несущие никакой правовой нагрузки, остальные требуют усовершенствования с целью определения оптимальной модели организации государственной и муниципальной властей в Российской Федерации и разграничения полномочий между ними в различных сферах общественных отношений».⁴

Одним из итогов работы Комиссии стал проект Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В ходе его обсуждения

³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2002 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2002, с. 20.

⁴ Козак Д.Н. Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003, с.14.

в Федеральном Собрании Российской Федерации поступило более двух тысяч замечаний и предложений, многие из которых были отличны от идей, предложенных разработчиками. Закон определяет важные и принципиально новые подходы к разграничению компетенции по предметам совместного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, однако, как будет показано ниже (параграф второй главы третьей), имеет в основном прагматическую направленность на закрепление обязанностей и ответственности за региональным уровнем власти и не ориентирован на кардинальное и комплексное решение всей проблемы (вертикального) разделения государственной власти в стране. Специфические особенности и особую актуальность приобретают эти вопросы в федеративных отношениях с Чеченской Республикой после принятия ее Конституции на референдуме 23 марта 2003 года.

«Мы, наконец, - юридически и фактически восстановили единство страны, - оценивает некоторые итоги федеральной реформы Президент России В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию 2003 года, - Приблизили федеральную власть к регионам. Благодаря восстановлению единого правового пространства смогли вплотную заняться разграничением полномочий между центром и регионами. Здесь еще многое нужно сделать. Но мы, во всяком случае, вплотную занялись этой проблемой».⁵

Наличие социальной проблемы, невозможность ее решения имеющимися средствами обуславливает необходимость научных изысканий в этой сфере, детерминирует разработку теоретических основ разделения государственной власти в стране и подготовку практических предложений по оптимизации федеративного устройства российского государства.

⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2003, с. 10.

Настоящая монография представляет собой системное научное исследование конституционно-правовых основ разделения государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами. С использованием положений социальной философии, теории познания, системного подхода, социологии, политологии осуществляется комплексная научная разработка проблемы и выдвигаются предложения по совершенствованию российской модели (вертикального) разделения государственной власти. Разработанные предложения конкретизируются применительно к становлению федеративных отношений Российской Федерации с Чеченской Республикой, интеграции Чечни в составе российского федеративного государства. Теоретический и эмпирический материал рассматривается в рамках становления российского федерализма на основе достижений отечественной и зарубежной науки.

В монографии использован опыт законодательной депутатской деятельности автора в Государственной Думе Ставропольского края, его работы в Администрации Президента Российской Федерации, а также участия в судебных процессах в Конституционном Суде и Верховном Суде Российской Федерации.

ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ.

1. Федерация и федерализм.

Разработка юридической семантики в теории федерализма представляется достаточно важной. Многие понятия точно не определены, что порождает неоднозначное их толкование, различное восприятие содержания и объема. В научных работах, в том числе специально посвященных вопросам федерализма, зачастую вообще не формулируются определения понятий «федерация» и «федерализм». Отсутствует четкое разграничение между этими понятиями, которые нередко употребляются как идентичные.

Понятие «федерализм» используется в различных отраслях научного знания, представляется междисциплинарной категорией и отличается максимально широким объемом.⁶ В самом общем значении под федерализмом понимается идеология, образ жизни, принцип взаимоотношений между различными государствами, а также общностями людей и государством вне зависимости от формы его политико-территориального устройства (унитарной, федеративной, конфедеративной), содержанием которого является оптимальное и справедливое разделение публичной власти в обществе на основе децентрализации, учета интересов всех сторон этих связей и отношений. Основой федерализма, по мнению Р.Уотса, является «признание ценности и законности сочетания единства и разнообразия, согласования, сохранения и развития сложившихся различий в рамках более широкого

⁶ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. Ред. Б.Н.Топорнин. М., 2001, с. 27-32; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000, с. 11-16; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001, с. 4-7.

политического союза. Сущность федерализма как нормативного принципа состоит в одновременном сохранении и единства, и децентрализации.»⁷ Именно к такому пониманию федерализма можно отнести часто цитируемое выражение П.Кинга «хотя федерализм и может существовать без федерации, но невозможно существование федерации без федерализма».⁸

«Можно сказать, что федерализм – это демократический принцип обустройства народов территорий в рамках единого государства, - считает Р.Г.Абдулатипов, - это совершенствование управления государством; это сохранение его территориальной целостности; это соблюдение прав и интересов всех национальностей, свободное развитие их экономики, культуры традиций путем тщательного учета их особенностей и потребностей, интересов, равно как потребностей и интересов всей системы власти и управления».⁹

Более конкретен американский ученый Д.Элейзер: «Понятие «федерализм» имеет два значения. В узком смысле оно обозначает взаимоотношения между различными правительственными уровнями, в более широком – сочетание самоуправления и долевого правления через конституционное соучастие на основе децентрализации».¹⁰ Являясь сторонником широкого понимания федерализма, он рассматривает его как родовое понятие, включающее в себя различные подвиды организации государственного устройства, различающиеся по степени децентрализации от конфедерации и федерации до различных квазифедеративных форм (ассоциированная государственность, унии, лиги, конституциональная регионализация в Италии и даже конституциональное самоуправление в Японии).¹¹

⁷ Watts R.L. Comparing Federal Systems. Kingston, 1999, p.6.

⁸ King P. Federalism and Federation. Baltimore, 1982, p. 70.

⁹ Абдулатипов Р.Г. О федеративной и национальной политике Российского государства. М., 1995, с. 63.

¹⁰ Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм. – Полис, 1995, № 5, с. 106.

¹¹ Элейзер Д.Дж., указ. соч., с. 107.

Такая типология форм государственного устройства в зависимости от степени децентрализации государственной власти представляется необоснованно широкой. Она «размывает» качественную определенность той или иной формы и сводит их множественному континууму государств, отличающихся между собой по количественному признаку. «Федерации, - пишет критик количественного подхода английский ученый П.Кинг, - обычно рассматриваются как образования, занимающие некоторое промежуточное положение, балансирующее между тиранией и безудержной свободой, абсолютизмом и анархией, между предельной централизацией и полной децентрализацией».¹² Подобная типология оценивается им как неопределенная и бессодержательная, детерминирующая возможность отказа как от унитарной, так и от самой федеративной категории.¹³

Иногда федерализм рассматривается как теория федеративной формы государственного устройства, а конкретное федеративное государство – в качестве ее реализации и воплощения. «*Понятие «федерализм»*, - считает Л.М.Карапетян, - *содержит философию качественно определенного государственного устройства, оно составляет теоретико-методологическую основу организации федеративного устройства. А «федерация – тип реальной государственной организации, соответствующий всем принципам федерализма и являющийся воплощением его философии»*.¹⁴

В ряде работ федерализм исследуется одновременно как принцип, режим и форма государственного устройства. «Если как принцип федерализм воплощает способ урегулирования разногласий и объединения людей и их образований на государственном уровне, - обосновывает такой подход И.А.Умнова, - то как режим и форма государственного устройства он определяет разделение государственной власти по верти-

¹² Кинг П. Классифицирование федераций. – Полис, 2000, № 5, с. 9.

¹³ Там же, с. 10-13.

¹⁴ Карапетян Л.М., указ. соч., с. 5.

кали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве». ¹⁵ Аналогично считают В.Г.Введенский и А.Ю.Горохов: «На современной этапе мирового развития федерализм как принцип и форма государственного устройства приобретает все большее значение». ¹⁶ Часто федерализм отождествляется с федеративным государством или его формой. ¹⁷

Фактически данным термином обозначаются различные пересекающиеся понятия, причем в ряде случаев не научные, а житейские. Представляется, что федерализм как правовое явление необходимо отделить от других, не правовых наслоений (политических, социологических, экономических и др.), произвести сужение данного понятия и ограничить объем, во-первых, правовой материей и, во-вторых, теми правовыми явлениями, которые относятся именно к федеративному, а не к иному (унитарному или конфедеративному) устройству государства. При таком целеполагании под *федерализмом* следует понимать *принцип государственного устройства, который заключается в разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами*, а под теорией федерализма - систему научных знаний об организации государственного устройства на основе этого принципа. Такое понимание федерализма дается автором лишь в плане постановки вопроса о необходимости выработки действительно научного понятия, является рабочим и не претендует на завершенность.

Выработка определения понятия «федерация» представляется не менее, если не более сложным занятием. Во многих научных работах не дается *явная* дефиниция либо она

¹⁵ Умнова И.А., указ. соч., с. 13.

¹⁶ Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. М., 2002, с. 7.

¹⁷ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыт федерализма. М., 1994, с. 5-26; Федерализм: Энциклопедический словарь. М., 1997, с. 244-245; Россия федеративная: проблемы и перспективы. Под общей редакцией В.Н.Иванова. М., 2001, с. 12.

присутствует в *неявном* виде через перечисление признаков, свойств, черт. Не все из них характерны именно для федеративной формы государственного устройства. Различно содержание и количество приводимых признаков и свойств. Так, например, Р.Г.Абдулатипов и Л.Ф.Болтенкова выделяют десять признаков федерализма, отождествляя его с понятием федерации,¹⁸ И.В.Лексин называет пять специфических и необходимых черт федерации.¹⁹ М.Н.Марченко рассматривает пять типичных признаков федеративной системы, которые дополняются пятью основополагающими принципами ее образования и функционирования. Способ определения федерации через перечисление специфических признаков и черт считается им более продуктивным, чем формирование общего суждения, раскрывающее искомое понятие. Такой поиск явного определения называется «игрой» в дефиниции, который, тем не менее, дает общее исходное представление о федерации.²⁰

Данные подходы не являются взаимоисключающими, а наоборот, дополняют друг друга, ибо любой вид научного определения предполагает выделение существенных признаков, которые мыслятся в содержании понятия.²¹ По справедливому мнению Э.В.Тадевосяна, можно и нужно «вырабатывать общее определение федерации, охватывающее все ее типы, виды, формы и модели. Как такое определение оно не может быть конкретным по своей сути и характеру, но может и должно быть по необходимости достаточно абстрактным, обобщающим, состоящим из относительно более широкого, родового понятия (форма политико-территориальной организации государства) и ряда самых общих видовых существенных признаков (атрибутов), которые отличают федера-

¹⁸ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., указ. соч., с. 20-25.

¹⁹ Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998, с. 51-52.

²⁰ Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 1. М., 2002, с. 293-295.

²¹ Асмус В.Ф. Логика. М., 2001, с. 52-57.

цию от других государственных форм (унитарное государство, конфедерация и др.).²²

В энциклопедическом словаре «Федерализм» дается *генетическое* определение понятия федерации. В традиционном значении федерация понимается как «форма государственного устройства, когда из нескольких государств создается одно». В современных условиях понятие трактуется несколько иначе: «Федерация может быть не обязательно объединение государств, а такое исторически сложившееся государство, которое, постепенно развиваясь, переходит на путь федерализации».²³ Очевидно, что такое определение не содержит всех признаков федерации и является слишком широким.

Ошибкой слишком широкого определения страдают также многие определения *через род и видовое отличие*, в которых не всегда проводится различие между федерацией как формой государственного устройства и самим федеративным государством. В научных словарях приводятся, например, такие определения:

«Федерация – форма государственного устройства, существующая, как правило, в многонациональных государствах. Представляет собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью».²⁴

«Федерация – форма политико-территориального и (или) национально-государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью».²⁵

²² Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций. – Государство и право, 1997, № 8, с. 63.

²³ Федерализм: энциклопедический словарь. М., 1997, с. 258.

²⁴ Юридический энциклопедический словарь. М. 1984, с. 394.

²⁵ Юридический энциклопедический словарь. М., 2003, с. 420.

«Федерация – 1) союз нескольких государств с целью создания нового единого государства, при котором вошедшие в федерацию государства сохраняют часть своих прав как субъекты федерации; 2) союз отдельных обществ, организаций».²⁶

Подобные определения, в которых в качестве определяющего и нередко единственного признака федеративного государства (федерации) выделяют сложносоставность, вхождение в него других государств или государственных образований достаточно распространены (М.В.Баглай, А.Е.Козлов, А.А.Безуглов и С.А.Солдатов, Б.А.Страшун и др.).²⁷

Л.М.Карапетян рассматривает федерацию как организацию государственного устройства на принципах федерализма и приводит перечень из восьми таких принципов.²⁸ Весьма интересной, хотя также широкой представляется дефиниция федеративного государства, предложенная «в порядке постановки вопроса» В.Е.Чиркиным, который определяет его как *«союзную государственно-территориальную организацию, состоящую из государств или государственных образований, опирающуюся на принцип согласия, основанную одновременно на целостности государственной власти (управления государством) и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами (субъектами) при верховенстве федерации»*.²⁹

Английский ученый П.Кинг, не используя традиционную для российской науки терминологию «форма государственного или политико-территориального устройства»,

²⁶ Политология: энциклопедический словарь. М., 1993, с. 383.

²⁷ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003, с. 296-297; Конституционное право. Отв. ред. А.Е.Козлов. М., 1996, с. 195-196; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Отв. ред. Б.А.Страшун. М., 1995, с. 657-658; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 1. М., 2001, с. 253.

²⁸ Карапетян Л.М., указ. соч., с. 6-7.

²⁹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование), с. 21.

предлагает следующее определение: «Федерация – это государство, которое конституционно поделено на одно центральное и два или более территориальных (региональных) правительства».³⁰ Такое родовое определение дополняется перечислением четырех видовых признаков федеративного государства: «а) оно строится на территориальном представительстве; б) это территориальное представительство имеет как минимум два яруса («местное» правительство и «региональное» правительство); в) в процедуру принятия решения в национальном центре электорально и, возможно, другим образом включены по крайней мере региональные единицы и г) основания подобного представительства в центре трудно поменять, в частности, их нельзя изменить с помощью процедуры простого большинства, которая используется в обычных ситуациях, – короче говоря, региональное представительство «укреплено»».³¹

Германские ученые, авторы известной монографии «Государственное право Германии», также понимают под федерацией «государство, которое составлено из государств – ее членов, причем как общегерманское объединение, так и его члены сохраняют статус государственных образований. Все государственные задачи делятся между федеральным государством в целом и государствами – членами федерации на сферы и соответствующие им полномочия».³² Таким образом, помимо сложносоставности в понятие федерации включается разделение государственной власти между федеральным государством и его членами.

В каждой из приведенных дефиниций содержатся те или иные существенные признаки федерации, с учетом которых можно предложить следующее определение.

Федерация – это форма политико-территориального устройства государства, которая заключается

³⁰ Кинг П. Классифицирование федераций. – Полис, 2000, № 5, с. 13.

³¹ Кинг П., указ. соч., с. 15-16.

³² Государственное право Германии. М., 1994, с. 5.

в разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами (государствами, государственными образованиями) путем конституционного и иного нормативно-правового закрепления: определенных объемов государственной власти за разными ее уровнями, процедуры сотрудничества и согласования их интересов при принятии решений, представительства субъектов в законодательных (представительных) органах государства, единства и целостности государства.

По мнению автора, предложенное определение не является очередной «игрой» в дефиниции, содержит необходимые и достаточные существенные признаки понятия федерации. Остановимся подробнее на каждом из них.

1. Федерация – это *форма* политико-территориального устройства государства. Данное суждение подводит определяемое понятие (федерация) под более широкое родовое понятие (форма государственного устройства), указывает ближайший род, к которому принадлежит определяемое понятие. По данному родовому признаку федерация отличается от самого государства, формой которого она является. Как отмечалось, такие различия проводятся не всегда и сама федерация нередко называется государством, хотя является лишь его формой, в котором помимо формы выделяют сущность и содержание.³³

2. Федерация заключается в *разделении государственной власти* между государством и составляющими его субъектами. Разделение государственной власти является необходимым признаком федерации, отражающим ее природу, без которого не существует федеративной государственности. По этому видовому признаку федеративное государство отличается от унитарного. «Унитарное (от лат. «unus», «unitas» - «один», «единство») устройство государства, - по мнению В.В.Иванова, - предполагает существование единой систе-

³³ Общая теория государства и права. Том 1., с. 279.

мы государственной власти, в то время как федеративное (позднелат. «foederatio» - «союз», «объединение») – наличие двух параллельных систем государственной власти («раздвоение государственной власти»)).³⁴

Как будет показано ниже (параграф первый главы второй), разделение государственной власти в федеративном системе не означает «разорванности» публичной власти, существования двух ее видов независимо друг от друга как параллельных и непересекающихся трубопроводов. Отличительным признаком федерации является наличие государственной власти у территориальных ее составляющих одновременно и наряду с федеральной государственной властью. В унитарных, в том числе региональных государствах (Италия, Испания и др.) административно-территориальные единицы такой государственностью не обладают.

3. Под федеративной формой понимается, однако, не любое разделение власти, а только такое, при котором:

а) за каждым уровнем закрепляется определенный *объем государственной власти*;

б) осуществляется *сотрудничество и согласование интересов* различных уровней власти, без которых невозможно федеративное государство. Согласие и сотрудничество между федеративной системой и составляющими ее частями рассматривается в теории федерализма как имманентное свойство федеративного устройства, своего рода общественный договор, лежащий в основе любой (конституционной или договорной) федерации. Отсутствие согласия и сотрудничества порождает социальные конфликты, детерминирует дезинтеграцию и разрушает государство;³⁵

в) имеет место представительство субъектов в законодательных (представительных) органах государства, т.е. на-

³⁴ Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М., 2002, с. 21.

³⁵ Умнова И.А., указ соч., с. 18; Карапетян Л.М., указ соч., с. 6-10; Федерализм: теория, институты, отношения, с. 16.

личествует механизм участия субъекта в управлении федеративным государством в целом. В Российской Федерации такое представительство осуществляется через Совет Федерации, который выступает в качестве палаты субъектов в Федеральном Собрании;

г) обеспечивается *единство и целостность государства* – разделение государственной власти между государством и составляющими его субъектами, децентрализация государственной власти *не может быть беспредельной*, она ограничена обеспечением единства и целостности государства, образованного этими субъектами. По этому видовому признаку федерация отличается от конфедерации, которая является не единым государством, а представляет собой союз суверенных государств.

4. При федеративном устройстве государства указанные выше особенности разделения государственной власти закрепляются в первую очередь *конституционным путем* (в договорных или конституционно-договорных федеративных государствах – соответствующими конституирующими их документами). Тем самым в качестве видового признака выделяется региональная «укрепленность», необходимость которой подчеркивается П.Кингом в указанной выше работе. Устанавливается, хоть и относительная, но защищенность установленного разделения власти от простого мажоритарного ее изменения путем принятия обычного федерального закона.

Необходимо отметить, что в российском федеративном государстве разделение государственной власти на федеральную и региональные осуществляется на основе единства системы государственной власти, как важнейшего конституционного принципа, закрепленного Основами конституционного строя (часть третья статьи 5 Конституции РФ). К этому вопросу о взаимосвязи двух видов государственной власти, образующих в своем взаимодействии диалектическое единство системы государственной власти в Российской Феде-

рации, автор неоднократно будет возвращаться, не дублируя, а рассматривая с различных точек зрения по мере углубления и расширения научного поиска, достижения последующих этапов в познании объективной истины. И это закономерно, ибо разделение и единство государственной власти – центральный вопрос функционирования и развития российского федеративного государства. По справедливому мнению В.Е. Чиркина *«суть федерации – проблема разделения и взаимосвязи государственной власти федерации и государственной власти ее субъектов. Решение проблемы их сочетания и взаимоотношений имеет огромное теоретическое и практическое значение. Пока что в российской науке исследовались лишь отдельные стороны этой проблемы, прежде всего реализация полномочий, относимых к предметам совместного ведения федерации и субъектов. Нет исследований по вопросу о «вертикальном разделении власти» между федерацией и ее субъектами»*.³⁶

Общее, особенное и отдельное в понимании федерации. Любой объект как онтологическая категория имеет бесчисленное множество свойств и признаков. По этой причине все федеративные государства отличаются друг от друга, так как каждое из них имеет свои, только ему присущие отдельные (единичные) признаки.

Особенности отдельного, особенного и общего в праве, их диалектическое единство детально проанализированы Д.А. Керимовым. Под **отдельным** в праве понимаются единичные правовые явления, при всем множестве которых исключается абсолютная тождественность хотя бы двух из них. Отдельные правовые явления связаны и взаимодействуют между собой и обладают определенной общностью. Как нет абсолютно сходных, тождественных правовых явлений, так нет и абсолютного различия между ними. Под **общим** в праве понимается единство всех правовых явлений, выраженных

³⁶ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации. – Государство и право, 2000, № 10, с. 6.

в сходстве или общности их свойств, связей и отношений. Общее вместе с отдельным составляет взаимодействующее единство. Конкретное проявление этого единства и есть особенное. Под **особенным** в праве понимается такое единство общих и отдельных правовых явлений, на основе которого может осуществляться их сравнение и находиться общие, тождественные свойства и признаки в конкретной действительности. Диалектика отдельного, особенного и общего проявляется в их взаимодействии, взаимообусловленности и взаимопереходах. Грани между ними настолько подвижны, что одно и то же правовое явление в различных ситуациях и в зависимости от аспекта изучения может выступать то в одном, то в другом, то в третьем качестве.³⁷

В этой связи общим в рассматриваемой ситуации выступает понятие формы государственного устройства, под отдельным понимается все многообразие форм политико-территориального устройства конкретных федеративных государств. Тогда особенным является понятие федерации как единство общего и отдельного, как совокупность свойств, общих для всех отдельных федеративных форм, на основе которых можно сравнивать различные формы государственного устройства, при наличии тождества относить к федерациям, а в случае различия – к унитарной или конфедеративной формам.

Таким образом, понятие «федерация» представляет собой научную абстракцию, своего рода «идеальный тип» в социологической теории М.Вебера: «Содержательно эта конструкция имеет характер некой утопии, возникшей при мыслительном усилении, выделении определенных элементов действительности».³⁹ Идеальный тип, таким образом, это теоретическая конструкция, созданная на основе эмпирического обобщения. В реальности не существует абстрактной фе-

³⁷Керимов Д.А. Методология права. М., 2001, с. 201-213.

³⁸Weber M. Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre. Tubingen, 1951, s. 190.

дерации, а имеется множество ее разновидностей, как многообразии проявления единой сущности общезначимого в федеративной форме государственного устройства, как «единство в многообразии» реальных федеративных государств.

Формальная и реальная федерация. Формальность права является важнейшим, внутренне присущим ему свойством, обеспечивающим нормативную регуляцию социальной действительности. «Формальное право, - пишет по этому поводу В.С.Нерсесянц, - это лишь правоспособность, абстрактная свободная возможность приобрести - в согласии с общим масштабом и равной мерой правовой регуляции – свое, индивидуально определенное право на данный объект».³⁹

Закрепленное конституцией конкретного государства его (отдельное, единичное) федеративное устройство представляет собой нормативный идеал разделения государственной власти в этой стране, сконструированный законодателем. По образному выражению Д.А.Керимова, «правовая возможность является лишь потенцией социальной действительности».⁴⁰ Для воплощения правовой возможности в правовой действительности необходимы определенные условия, при отсутствии которых она не может актуализироваться и существует наряду с другими возможностями. Реализуются только те из них, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия.⁴¹

В юридической науке диалектика этих категорий нередко рассматривается в рамках соотношения «должного» и «сущего». Еще А.А.Пионтковский писал, что «между «сущим» и «должным» нет непроходимой пропасти. «Сущее» порождает «должное», и «должное» превращается в «сущее», Связь

³⁹ Нерсесянц В.С. Философия права. М., 2003, с. 20

⁴⁰ Керимов Д.А. Указ. соч., с. 278.

⁴¹ Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. М., 2001, с. 513-516; Материалистическая диалектика. Том 1. Объективная диалектика./Отв. ред. Ф.Ф.Вяккеев. М., 1981, с. 202-203.

«должного» и «сущего» в общественном развитии есть в логическом смысле взаимоотношение «возможности» и «действительности». «Должное», имеющее опору в сущности, есть реально возможное. Оно в результате практической деятельности людей превращается в действительность. Общее решение вопроса о связи «сущего» и «должного» в общественном развитии имеет непосредственное отношение и к праву». ⁴²

Различия между «формальным» и «реальным», «должным» и «сущим» имеют место во многих правовых явлениях, в том числе в федеративном устройстве государства. Наиболее ярко, как будет показано ниже (параграф четвертый главы второй), они проявляются при рассмотрении конституционного принципа равноправия субъектов Российского государства. Равные правовые возможности субъектов, реализуясь в отличающихся объективных условиях (геополитических, природно-ресурсных, демографических, экономических и др.) порождают разную правовую действительность, значительно отличающиеся реальные правовые статусы регионов страны.

Различение «формального» и «реального» в федеративном устройстве необходимо для того, чтобы, во-первых, не допускать смешения этих двух объективно существующих, но значительно отличающихся друг от друга **различных** пластов правовой материи. К сожалению, такое нередко встречается в теории федерализма. Зачастую смешивается конституционная модель российского федерализма как правовая возможность («должное», формальная федерация) и ее непосредственное воплощение в политическую действительность («сущее», реальная федерация).

«Конституция является частью действующего законодательства, - пишет по этому поводу Б.С.Эбзеев. – Это идеальная модель организации власти, суверенитета и свободы лич-

⁴² Пионтковский А.А. К методологии изучения действующего права. – Ученые записки ВИЮН. М., 1946. Вып. 1, с. 25.

ности. Ее социальное и юридическое значение предопределяется тем, насколько содержание Конституции внедряется в живую ткань общественной практики». ⁴³ По этой причине, во-вторых, на основе различения формального и реального необходимо разрабатывать и последовательно реализовывать государственную политику, направленную на внедрение конституционного идеала разделения государственной власти в реальную общественную практику, создавая для этого необходимые и достаточные условия, компенсируя и нивелируя негативные факторы, препятствующие воплощению конституционных норм в правовой действительности. «На повестке дня стоит вопрос о характере Российской Федерации, - отмечали еще в 1994 году Р.Г.Абдулатипов и Л.Ф.Болтенкова. – Чтобы ее не постигла участь СССР, необходимо федерацию формальную превратить в федерацию реальную». ⁴⁴ Данный вопрос не решен до конца и сегодня, после десяти лет действия новой Российской Конституции. Конституционная модель разделения государственной власти до сих пор не реализована в федеративных отношениях, что обуславливает такие оценки реальной российской государственности как «псевдофедерализм» (С.Д.Валентей), ⁴⁵ «феодализм» (В.В.Жириновский, А.Б.Зубов), ⁴⁶ «имперский феде­рализм» (С.И.Каспэ) ⁴⁷ и т.п.

Модели федерации. Широкое распространение в научных исследованиях получили разработка и применение различных моделей федерализма, которые вызвали острую дискуссию по многим методологическим вопросам.

⁴³ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997, с. 6.

⁴⁴ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., указ. соч., с. 19.

⁴⁵ Валентей С. Россия на пути от псевдофедерализма к реальной федерации. В кн.: Федерализм в России. Под ред. Р.Хакимова. Казань, 2001.

⁴⁶ Жириновский В.В. Государство. Золотая коллекция. М., 2001, с. 175-176; Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм (К вопросу о будущей организации государственного пространства России) – Полис, 2000, № 5, с. 46-47.

⁴⁷ Каспэ С.И. Конструировать федерацию – RENOVATIO IMPERII как метод социальной инженерии. – Полис, 2000, № 5, с. 61-68.

По мнению одних ученых (Л.М.Карапетян, В.Г.Вишняков, Б.Б.Задарновский) выделение моделей федерализма методологически необоснованно и не дает ничего нового для научных исследований: «будучи целостным и единым государственным образованием, федерация не может строиться «разномодельно», «федерализм есть федерализм» и ничего больше, «единственной моделью федерализма является федерализм».⁴⁸

Данный подход представляется достаточно спорным, ограничивает возможности научного познания и фактически игнорирует многообразие проявлений федеративной формы. В этой связи многие исследователи (В.Е.Чиркин, И.А.Умнова, Э.В.Тадевосян и др.) выступили с обоснованной критикой отрицания возможности применения моделирования в теории федерализма.⁴⁹

Моделирование как способ научного познания успешно применяется в различных его отраслях, заключается в выделении некоторых признаков объекта исследования и создании на этой основе определенного подобия данного объекта. «Модель всегда предполагает отвлечение, абстрагирование от большего или меньшего числа параметров системы-оригинала, - писал по этому поводу В.Г.Афанасьев. – Она, и в этом еще одна специфическая черта модели, представляет собой *упрощенное, определенным образом схематизированное* отражение последней».⁵⁰ Такое упрощенное, схематическое подобие оригиналу по выделенным признакам создает возможность более углубленного их изуче-

⁴⁸ Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций). – Государство и право, 1996, № 12, с. 58; Задарновский Б.Б. Национальная политика в Российской Федерации. М., 1993, с. 67-68; Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений. – Государство и право, 1998, № 12, с. 23-26.

⁴⁹ Чиркин В.Е. «Закрывать Америку!»? – Государство и право, 1997, № 2; Тадевосян Э.В. Указ. соч.; Умнова И.А. Указ. соч., с. 28.

⁵⁰ Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981, с. 198.

ния, а, следовательно, и проникновения в сущность самого объекта.

При исследовании федеративной формы государственного устройства само понятие федерации выступает в качестве общей категории как единство всех ее разновидностей, а особенным являются различные модели федерации, как единство общих признаков, присущих всем федерациям, и их отдельных (единичных) особенностей, характерных для конкретного проявления федерации. На основе выделенных моделей как раз и может осуществляться сравнение отдельных и неповторимых разновидностей федерации, находиться их общие и тождественные признаки в конкретной действительности. «Любая реальная модель, - отмечает Э.В.Тадевосян, - представляет собой неразрывное единство общего и особенного в теории и практике федерализма. Можно по-разному классифицировать и называть различные модели федерализма, но нельзя не признавать реального существования разновидностей федеративных систем, которые при всем том общем, что составляет суть федерализма, серьезно отличаются друг от друга по своей конкретной структуре, организации, функционированию и развитию».⁵¹

Разделение государственной власти между федеративным государством и составляющими его субъектами, являясь сутью федеративной формы, выступает в этой связи объектом научного моделирования. Выделяемые в научной литературе модели федерации (федерализма) представляют собой различные модели вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве. Рассмотрим основные из них.⁵² При этом, исходя из проведенных выше семантических различий, будет использоваться термин «модель федерации», а не «модель федерализма».

⁵¹ Тадевосян Э.В., указ. соч., с. 61.

⁵² Чиркин В.Е. Модели современного федерализма. – Государство и право, 1994, № 8-9; Умнова И.А. Указ. соч., с. 28-43; Введенский В.Г., Горохов А.Ю., указ. соч., с. 23-32.

В зависимости от **принципа разделения государственной власти**, способа определения самого объема власти для разных ее уровней можно выделить *централизованные* и *нецентрализованные* федерации. В централизованных федерациях государственная власть максимально сосредоточена на федеральном уровне. Примером может служить Союз ССР. Статья 73 Конституции СССР 1977 года содержала открытый перечень ведения Союза, согласно пункту 12 этой статьи Союз мог принять к своему рассмотрению любые вопросы общесоюзного значения. В нецентрализованных федерациях исходным при вертикальном разделении государственной власти выступает принцип субсидиарности: вопросы, которые можно решать на уровне субъекта, нет необходимости передавать наверх. Очевидно, что предложенные модели представляют собой научные абстракции, идеальные типы. В реальности трудно найти «чистую» централизованную или нецентрализованную федерацию, все многообразие их разновидностей располагается между этими противоположными полюсами, и можно говорить лишь о степени централизации или децентрализации власти в конкретном федеративном государстве.

Интересной в этой связи представляется классификация федеративных государств, основанная на уровне децентрализации властных полномочий и правовой самостоятельности федеративных субъектов, предложенная В.Г.Введенским и А.Ю.Гороховым.⁵³ По данному критерию ими выделены три группы федеративных государств.

В **первую группу** включены страны с **высоким уровнем децентрализации**, основными критериями которого обозначены: правовой статус субъектов, в т.ч. наличие собственных конституций (уставов), законодательных и судебных систем; фактическое невмешательство государства в выполнение региональных полномочий; сохранение за субъектами прав на региональные природные ресурсы; значительный

⁵³ Введенский А.Г., Горохов А.Ю., указ. соч., с. 66-73.

объем региональных полномочий в социальной сфере и т.п. В эту группу включены Канада, Германия, Австрия, Бельгия и Австралия. С рядом оговорок к их числу отнесена и Россия, учитывая значительную степень правовой изоляции отдельных субъектов от центра.

Вторую группу составляют страны с умеренным уровнем децентрализации, при котором за государством сохраняются ключевые позиции в решении проблем общенационального значения и в распределении природно-ресурсной земельной собственности (примечание: здесь и далее сохранена терминология авторов рассматриваемой типологии). Особая роль отводится фактору федеральной интервенции и его практическому применению. В то же время за субъектами сохранены основные институты государственности, характерные для федераций первой категории. В эту группу включены Швейцария, США, а также практически все латиноамериканские федерации, конституции которых в определяющей степени повторяют образец США.

Наконец, **третью группу** составляют государства с относительно низким уровнем децентрализации: большинство так называемых «молодых» федераций, в т.ч. Индия, Пакистан, Малайзия. В этих странах федеральная власть наделена значительно большими полномочиями, чем в государствах первых двух групп, а входящие в их состав субъекты в большинстве случаев фактически лишены атрибутов государственной власти.

Предложенная классификация, сопровождаемая сравнительными таблицами конституционного разделения государственной власти в различных федеративных государствах, представляет несомненный теоретический и эмпирический интерес. Она позволяет произвести некоторую систематизацию на основе степени децентрализации, позволяя тем самым выделить отдельные общие черты у различных по другим государственно-правовым параметрам федераций. Однако, как и многие другие типологии, она весьма условна.

Признак, положенный в основу классификации, четко не определен и не квантифицирован. Происходит смешение формального и реального, должного и сущего при анализе федеративных государств. В результате возникают серьезные сомнения по поводу содержательной отнесенности отдельных стран к выделенным группам.

Российская модель федерализма, закрепленная Конституцией 1993 года, отличается достаточно высоким уровнем децентрализации государственной власти, предоставляет широкие правовые возможности субъектам в сфере совместного ведения и в области исключительной компетенции. Однако правовая действительность значительно отличается от конституционно-правовых возможностей.

Становление Российской Федерации в последние годы характеризуется усилением централизации государственной власти. Федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам ведения Федерации и не оставляют возможности субъектам для дальнейшего регулирования с учетом национальных, геополитических, экономических и иных особенностей. Федеральные органы исполнительной власти также могут самостоятельно действовать в сфере совместного ведения, причем их правомочия ничем не ограничены.⁵⁴ По этой причине Российское государство отличается централизованной федеративной формой и в рамках рассмотренной классификации занимает промежуточное место где-то между второй и третьей группой федеративных государств.

В зависимости от **типа взаимодействия между центральной и региональной властью** выделяют *дуалистическую* и *кооперативную* модели федерации, которые также не

⁵⁴ Глигич-Золотарева М.В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования.-Журнал российского права, 2002, №7, с.50-51; Муксинов И.Ш. Становление самостоятельной системы законодательства Республики Башкортостан. – В кн.: Федерализм в России. Казань, 2001, с.119.

встречаются в «чистом» виде. При дуалистической модели осуществляется максимально четкое разграничение объемов власти по вертикали, каждый уровень государственной власти самостоятелен и независим в своей исключительной сфере ведения. Однако, как справедливо отмечает Р.Г.Абдулатипов, «сводить жизнедеятельность федеративного государства только к разграничению полномочий ни в коем случае нельзя».⁵⁵ Всегда остаются вопросы, требующие совместного решения, *сотрудничества* различных уровней власти. Недаром такое сотрудничество выделено в качестве существенного признака федерации, по которому федеративные государства отличаются друг от друга.

В Российской Федерации кооперация различных уровней государственной власти была специально закреплена Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ (утратил силу после принятия Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») в виде принципа согласования интересов Российской Федерации и составляющих ее субъектов (статья 7 Закона), который может реализовываться как путем участия регионов в федеральном законотворчестве в сфере совместного ведения (статья 13 Закона), так и в ходе договорной практики (глава III Закона). Следует отметить, что формальный принцип кооперации не всегда находил воплощение в реальной правовой действительности и нарушался федеральным законодателем. Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов не закреплено в качестве самостоятельного принципа разграничения компетенции в сфере совместного ведения. Сотрудничество различных уровней государствен-

⁵⁵ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000, с. 225.

ной власти сведено к участию субъектов РФ в рассмотрении федеральных законопроектов по предметам совместного ведения. Подробно этот вопрос рассмотрен в параграфе втором главы третьей.

Основное внимание в российской конституционной практике уделяется разграничению прав, обязанностей и ответственности каждого уровня власти, а не их сотрудничеству и взаимодействию при решении общих вопросов. Таким образом, отчетливо прослеживается дуалистическая, «разделистская» тенденция, которую можно считать отличительной чертой российской модели федерации.

В зависимости от **различий в конституционном статусе субъектов федерации** выделяют *симметричные* и *асимметричные* федерации. При симметричной модели все субъекты имеют одинаковые конституционные статусы, при асимметричной они различаются. Анализ данных моделей предполагает четкое размежевание формального и реального, должного и сущего. Смещение этих различных пластов правовой материи может привести к противоположным научным выводам. Рассматриваемая классификация базируется на нормативно закрепленных конституционных статусах, т.е. имеет в своей основе формальное основание. Нормативная модель, накладываясь на различные объективные и субъективные условия, в которых функционируют субъекты, приводит к различной правовой действительности. В Конституции РФ закреплен принцип равноправия субъектов Российского государства, заложена, как будет показано в дальнейшем, симметричная модель федерации, однако в связи с региональным многообразием при ее воплощении в общественной практике субъекты приобретают разные права и обязанности, имеют различный **реальный** конституционный статус.

Таким образом, Российское государство на современном этапе развития характеризуется формально симметричной (реально асимметричной), дуалистически ориентированной

и централизованной федеративной формой политико-территориального устройства. В теории и практике федерализма все более осознается потребность в разработке и реализации новой, перспективной модели разделения государственной власти в стране, модели будущего, оптимального состояния федеративной системы. В рамках настоящего монографического исследования сделана попытка сформулировать и обосновать некоторые подходы к созданию такой модели, выработать предложения по ее правовому закреплению и реализации в российской конституционной практике.

2. Российское федеративное государство как социальная система.

Широкое распространение в различных областях научного познания получили системные идеи. Системный подход приобретает методологическое значение, утверждается в качестве логики и методологии современной науки. «Его большая социально-практическая значимость, - писали И.В.Блауберг и Ю.Г.Юдин, - определяется прежде всего тем, что коренные задачи нашего общества являются комплексными, системными по самому своему существу и потому требуют к себе соответствующего подхода».⁵⁶ Особое, интегрирующее влияние оказывают системные идеи на исследования социальных явлений. И это неудивительно, ибо системность внутренне присуща социальной действительности; системное изучение общества и государства позволяет рассмотреть их всесторонне, во взаимосвязи и взаимодействии составляющих компонентов и частей, образующих диалектическое единство и борьбу противоположностей как источник самодвижения и развития. «Государственность, рассматриваемая через призму системного видения мира, предстает как самостоятельная система в ее функционировании, развитии и взаимодействии с другими системами общества».⁵⁷

В научной литературе приводится множество различных определений понятия «система». В зависимости от исследовательских задач меняется содержание понятия, выделяются те или иные существенные признаки. Не претендуя на оригинальность и новизну, примем рабочую дефиницию, основные параметры которой присутствуют в большинстве определений и образуют, по выражению В.Н.Са-

⁵⁶ Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997, с. 169.

⁵⁷ Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М., 2000, с. 21.

довского и Э.Г.Юдина, некоторый инвариант значения термина «система».⁵⁸

Система – это целостная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, компонентов, элементов.

По мнению автора, в этом определении указаны существенные признаки понятия «система», необходимые и достаточные для системного исследования федеративного государства. К их числу относятся следующие:

1. **Дифференциация**, разделение системы на части, элементы, компоненты. *«Целое состоит поэтому из частей, так что без них оно не есть нечто, - отмечал Гегель, - Целое, безразличное к частям, это – абстрактное, неразличенное внутри себя тождество; такое тождество есть целое лишь как различенное внутри самого себя».*⁵⁹ Подчиняясь целому части имеют относительную самостоятельность, определенные степени свободы. «Относительная самостоятельность частей проявляется в их дифференцированности, определенной расчлененности, пространственно-временной локализации, - писал по этому поводу В.Г.Афанасьев, - Целое всегда дифференцировано на части, но характер, принципы дифференциации в различных целостных образованиях неодинаковы».⁶⁰

2. **Интеграция**, объединение взаимосвязанных и взаимодействующих частей, элементов, компонентов. Система есть целостное образование, а не суммативная совокупность, как, например, куча камней. По этой причине системное исследование не сводится к поэлементному анализу частей, а направлено, в первую очередь, на изучение связей и отношений, которые объединяют их в единое целое, детерминируют новые интегративные качества системы, не присущие

⁵⁸ Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Задачи, методы и приложения общей теории систем. В кн.: Исследования по общей теории систем. М., 1969, с. 12.

⁵⁹ Гегель Г.В.Ф. Наука логики. СПб, 2002, с. 468, 469.

⁶⁰ Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980, с. 101.

образующим ее компонентам. Части «имеют свою самостоятельность лишь в рефлексированном единстве, которое есть и это единство и существующее многообразие; это означает, что они имеют самостоятельность лишь в *целом*, которое, однако, есть в то же время *другая* для частей самостоятельность».⁶¹

2. Внутренняя противоречивость и единство системы.

Самостоятельность частей при необходимости сохранения целостности обуславливает противоречие и диалектическое единство между целым и частями; любая система находится в противоречивом единстве с образующими ее элементами. Данное противоречивое единство целого и частей наглядно показано Гегелем в «Науке логики»: «При ближайшем рассмотрении оказывается, что *целое* – это рефлексированное единство, которое само по себе обладает самостоятельным устойчивым наличием; но это его устойчивое наличие точно так же и оттолкнуто от него; как отрицательное единство целое есть отрицательное соотношение с самим собой; как такое оно стало внешним себе: оно имеет свое *устойчивое наличие* в противоположном себе, в многообразной непосредственности, в *частях*».⁶²

Попробуем с этих достаточно простых гносеологических положений рассмотреть российское федеративное государство как социальную систему. «Федерация как сложная многомерная социальная система, - пишет по этому вопросу Н.А. Михалева, - представляет собой, с одной стороны, совокупность составляющих ее элементов (государств, государственно-территориальных или территориальных образований), а с другой – определенную целостность, государственное единство».⁶³

1. Дифференциация, разделение системы на части, элементы, компоненты. Российское государство как объектив-

⁶² Гегель Г.В.Ф., указ. соч., с. 468.

⁶³ Михалева Н.А. Российская Федерация – суверенное государство. В кн.: Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994, с. 105.

ная реальность изучается в научных исследованиях с разных сторон, в зависимости от исследовательских задач выделяются различные элементы и составляющие, формируется предмет конкретного научного исследования.

«Объект – это та реальность, которая изучается, осваивается и которая всегда отлична от имеющегося в данный момент исторически ограниченного, относительного знания. Предмет изучения, напротив, формируется самим исследованием; это реальность, созданная самой наукой, существующая лишь постольку, поскольку есть знание об объекте. Приступая к изучению какого-либо объекта, мы берем его с одной или нескольких сторон. Выделенные стороны становятся «заместителем» всего объекта. Поскольку это знание об объективно существующем, оно всегда объективируется нами и как таковое образует предмет науки».⁶⁴

При системном изучении государства как *политико-территориальной организации общества* в качестве его составляющих выделяется известная триада: территория, население (народ), государственная власть. Народ является носителем и единственным источником суверенной публичной власти, действие которой распространяется на всю территорию данного государства.

При системном исследовании государства как *федеративного образования* в качестве составляющих его частей выделяются субъекты федерации: государства и (или) государственные образования. В дальнейшем субъекты федерации обозначаются обобщенными терминами «государственные образования», или «государственные территориальные образования», которые употребляются как тождественные. При необходимости будут рассмотрены отдельные их виды и разновидности: республики (государства), края, области и др. В научной литературе встречается различное понимание используемых терминов. Наиболее

⁶⁴ Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М., 1997, с. 124.

полным представляется определение, сформулированное В.В.Ивановым⁶⁵:

«Государственное территориальное образование – это обособленная составная часть государства, обладающая (по конституции, договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства»

Таким образом, федеративное государство состоит из государственных образований, которые, как и само государство, обладают необходимыми составляющими государственности: территорией, населением и государственной властью.

Следует отметить, что в теории федерализма вопрос о носителе и источнике государственной власти субъекта Федерации (далее по тексту – федеративный субъект, или просто – субъект) детально не рассматривается. И.А.Умнова выделяет народ субъекта в качестве носителя государственной власти субъекта, ограничиваясь при этом констатацией: «О народе субъекта Российской Федерации как непосредственном носителе власти и участнике федеративных отношений в Конституции РФ не говорится».⁶⁶ В.Е.Чиркин в своей статье, специально посвященной государственной власти субъекта федерации, высказывается более определенно: «Федеральная государственная власть, государственные органы федерации – представитель общества *всей* страны, а власть субъекта федерации – власть *части* народа этого общества».⁶⁷ А.А.Безуглов и С.А.Солдатов формулируют достаточно четкую и обоснованную позицию: «Наряду с народом как общностью граждан Российской Федерации, объединенных в рамках российского государства, есть народ и субъектов

⁶⁵ Иванов В.В. указ. соч., с. 34; Он же. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России. – Правоведение, 2002, № 3, с. 69.

⁶⁶ Умнова И.А., Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000, с. 50.

⁶⁷ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации, с. 11.

Российской Федерации. Проживающий на соответствующих территориях народ субъектов РФ является носителем власти этого субъекта Федерации. И эта власть народа субъекта РФ также может осуществляться как непосредственно, так и через органы государственной власти данного субъекта Российской Федерации». ⁶⁸ Такой подход прослеживается в конституционном (уставном) законодательстве субъектов РФ. В конституциях большинства республик и уставах других субъектах народы этих государственных образований определены как (единственный) источник их государственной власти.

2. Интеграция, объединение взаимосвязанных и взаимодействующих частей, элементов, компонентов. «Системный подход исходит из того, что специфика сложного объекта (системы) не исчерпывается особенностями составляющих его элементов, а коренится прежде всего в характере связей и отношений между определенными элементами». ⁶⁹

Субъекты федерации вступают в разнообразные общественные отношения как между собой, так и с самой федеративной системой. Среди этих многочисленных связей и отношений представляется необходимым выделить специфические именно для федеративного государства, которые объединяют, интегрируют субъекты федерации в федеративную систему, являются основными системообразующими отношениями и «формируют интегративные, системные качества, качества, не присущие компонентам системы». ⁷⁰ Такие общественные отношения по поводу федеративного устройства, объединяющие субъектов федерации в федеративное государство, выделяются в качестве федеративных отношений, которые будучи урегулированными нормами права, становятся федеративными правоотношениями. Рассмотрим состав

⁶⁸ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 3. М., 2001, с. 349.

⁶⁹ Блауберг И.В. Указ. соч., с. 235.

⁷⁰ Афанасьев В.Г., указ. соч., с. 122.

этих правоотношений, остановимся на отдельных их видах и разновидностях.

В теории конституционного права с точки зрения **субъектности** выделяют два уровня и, соответственно, два вида федеративных отношений.⁷¹ Первый – отношения между Российской Федерацией и ее субъектами в целом, без определения конкретных носителей власти. Второй – отношения между конкретными носителями государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, которыми могут выступать как народ, так и органы государственной власти. При этом возможны различные разновидности федеративных правоотношений:

- народ Российской Федерации – органы государственной власти Российской Федерации;
- органы государственной власти Российской Федерации – органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- народ субъекта Российской Федерации – органы государственной власти субъекта Российской Федерации;
- народ Российской Федерации – народ субъекта Российской Федерации.

Базовыми, конституирующими все уровни государственной власти и определяющими объект и содержание правоотношений Федерации и ее субъектов, являются учредительные по своей природе правоотношения, участниками которых являются многонациональный народ России и многонациональный народ субъекта Федерации. С точки зрения интеграции субъектов в федеративной системе особый интерес представляют правоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами, а также правоотношения между их органами государственной власти.

В качестве **объекта** федеративных правоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами (органами

⁷¹ Умнова И.А., указ. соч., с. 49-50; Карапетян Л.М., указ. соч., с. 92-94.

их государственной власти) представляется возможным определить **государственную власть**, или точнее - объем этой власти, разделяемый между Федерацией и образующими ее субъектами (органами их государственной власти). Таким образом, указанные правоотношения возникают по поводу (вертикального) разделения государственной власти в Российской Федерации.

К (юридическому) **содержанию** правоотношений, как правило, относят права и обязанности субъектов этих отношений.⁷² По мнению автора статьи, в федеративных отношениях, субъективному праву одной стороны всегда корреспондирует не только юридическая обязанность, но и ответственность другой стороны за нарушение этой обязанности. Установленный Федеральным Законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» комплекс мер конституционной ответственности субъектов Российской Федерации является тому подтверждением. В этой связи к юридическому содержанию рассматриваемых правоотношений относится совокупность взаимных прав, обязанностей и ответственности Российской Федерации и ее субъектов (органов их государственной власти) в этих правоотношениях, т.е. их конституционно-правовой статус в конкретных федеративных отношениях.

Таким образом, субъекты Федерации объединяются, интегрируются в федеративную систему посредством федеративных правоотношений, возникающих между Федерацией и образующими ее субъектами.

2. Внутренняя противоречивость и единство системы. Российская Федерация как любая социальная система на-

⁷² Теория государства и права. Отв. ред. Н. Г. Александров. М., 1974, с. 581-588; Теория государства и права. Под ред. А. И. Денисова. М., 1980, с. 326-330; Алексеев С. С. Общая теория права. В двух томах. Том II. М., 1982, с. 112-138; Теория права и государства. Под ред. Г. Н. Манова. М., 1996, с. 136-137.

ходится в противоречивом единстве с составляющими ее частями. Противоречия между Федерацией и ее субъектами как элементами, частями этой системы разнообразны, формируются и проявляются в различных сферах деятельности.

В качестве *основного противоречия*, которое пронизывает все уровни социальной системы в макросоциологии выделяют «противоречие между *дифференциацией и интеграцией*, понимаемыми не только в статике, но и в динамике, т.е. не только как временный срез состояния общества, но как *тенденции его исторического развития*».⁷³ В федеративных отношениях оно выступает как *противоречие между децентрализацией власти (дифференциация социальной системы) и ее централизацией, необходимостью сохранения единства и целостности федеративного государства (интеграция социальной системы)*. Рассмотрим обозначенное (пока в самом общем виде) противоречие применительно к российской федеративной системе.

Российская модель федерализма, закрепленная Конституцией 1993 года, отличается высоким уровнем децентрализации государственной власти, закрепляет широкие правовые возможности субъектов в сфере совместного ведения и в области исключительной компетенции. По предметам совместного ведения они могут принимать (в соответствии с федеральными законами) собственные законы и иные нормативные правовые акты (часть вторая статьи 76 Конституции РФ) и имеют право опережающего правового регулирования (статья 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля

⁷³ Руткевич М.Н. Общество как система. Социологические очерки. СПб, 2001, с. 419.

1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области). Вне пределов ведения Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции РФ). В сфере их исключительной компетенции действует принцип законодательного верховенства государственной власти субъектов над властью федеральной (часть пятая статьи 76 Конституции РФ).

Однако федеральные законы в сфере совместного ведения нередко полностью исчерпывают регулируемый предмет и не оставляют там ничего для регионального законодателя. Даже по предметам исключительной компетенции субъектов имеют место случаи федерального регулирования общественных отношений.

Наглядным является пример с Лесным кодексом. По мнению администрации Хабаровской области, обратившейся с запросом в Конституционный Суд, федеральные законы по таким предметам совместного ведения как вопросы природопользования должны предусматривать достаточные и равные возможности для Федерации и ее субъектов по осуществлению полномочий в этой сфере. Согласно части первой статьи 9 Конституции природные ресурсы составляют основу жизни и деятельности народов, проживающих на этой территории. Однако положения статей 19, 46, и 47 Лесного кодекса не только ограничивают, но и фактически лишают край конституционного права совместного с Российской Федерацией владения, пользования и распоряжения лесным фондом, находящимся на его территории. Конституционный Суд в своем постановлении от 9 января 1998 года встал на сторону федерального законодателя. Перечень подобных примеров можно продолжить.

Так, в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находятся кадры судебных и правоохранительных органов (пункт «л» части первой статьи 72 Конституции РФ).

Однако Законом РФ «О статусе судей в Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 15 декабря 2001 года № 169-ФЗ) исключено участие субъектов Российской Федерации в отборе и назначении судей, осуществляющих судебную деятельность на их территории. Тем самым федеральный законодатель полностью исчерпал данный предмет совместного ведения и лишил субъектов конституционно закрепленных полномочий в этой сфере. Близкая ситуация складывается в кадровой политике Министерства внутренних дел. Законом РФ «О милиции» (в редакции Федерального Закона от 31 марта 1999 года № 68-ФЗ) исключено согласование с субъектами РФ назначения на должность министров внутренних дел, начальников управлений (главных управлений) внутренних дел субъектов РФ. Предусмотрено лишь *выяснение мнения* (?!) высшего должностного лица субъекта РФ по предлагаемой кандидатуре.

Таким образом, «конституционные полномочия органов государственной власти Российской Федерации по правовому регулированию общественных отношений настолько широки, что позволяют законодательно урегулировать любой вопрос».⁷⁴ Возникает необходимость «решения одной из непростых задач: какова степень, глубина федерального регулирования по тем или иным вопросам совместного ведения».⁷⁵

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 2003 года особо отметил, что федеральная власть обладает огромными, причем чрезмерными полномочиями. Необходимо радикальное их сокращение в увязке с разграничением по уровням государственной власти.⁷⁶

⁷⁴ Кирпичников В., Барганджия Б. Формирование эффективной системы власти и управления в рамках действующей Конституции России. – Федерализм, 2001, № 1, с. 23

⁷⁵ Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. – Журнал российского права, 2002, № 5, с. 9.

⁷⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2003, с. 35-37.

Таким образом, в конституционной практике сложилось *реальное противоречие между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти в Российской Федерации*. Данное противоречие, как проявление в федеративных отношениях общего противоречия между дифференциацией и интеграцией, составляет серьезную государственную проблему, которая затрагивает широкую сферу общественных отношений и требует своей научной разработки.

Социальная и научная проблема. Реальные жизненные противоречия образуют социальную проблему, проблемную ситуацию, которая обуславливает, детерминирует проведение научных исследований, направленных на поиск путей и способов решения имеющихся в обществе противоречий. Под проблемой в теории социального познания в этой связи и понимается некое социальное противоречие, требующее своего разрешения.⁷⁷ Проблема, таким образом, рассматривается как особая форма диалектического противоречия.⁷⁸ «Противоречие – это пробный камень для действительного познающего мышления, - образно подметил Г. С. Батищев. - Воспроизвести сложно расчлененную систему, где чужеродные моменты и несовместимые определения даны в их генетическом родстве и сопринадлежности единораздельному особенному, нельзя, не исследуя противоречия».⁷⁹ Вряд ли можно представить себе беспроблемное научное исследование. Если нет проблемы и отсутствуют какие-либо социальные противоречия, тогда нет необходимости в проведении научных изысканий. Возможен лишь схоластический спор вокруг абсолютных истин. Противоречие есть ис-

⁷⁷ Здравомыслов А.Г. Методология и процедура социологических исследований. М., 1969, с. 34-42; Рабочая книга социолога. М., 2003, с. 112-113; Ядов В.А. Стратегия социологического исследования. Описание, объяснение, понимание социального исследования. М., 1998, с. 29.

⁷⁸ Процесс социального исследования. М., 1975, с. 29.

⁷⁹ Батищев Г.С. Проблема диалектического противоречия. В кн.: История марксистской диалектики. Отв. ред. М.М.Розенталь. М., 1971, с.186, 198.

точник, можно сказать, своеобразный двигатель познания истины.

Любая социальная проблема может осознаваться на разных уровнях. «Наиболее поверхностно социально-психологически, т.е. в смутном, четко недифференцированном сознании людей или некоторых социальных групп населения, - отмечается в методологии социального познания. - Более высокий уровень - институциональный. Социальная проблема осознается и формулируется, как затрагивающая интересы больших социальных общностей, институтов и учреждений, отношений между ними. Наконец, на высшем уровне социальная проблема затрагивает интересы и потребности всего общества в целом, всей совокупности его институтов и широкую сферу общественных отношений».⁸⁰

Сформулированная проблема прошла осознание на всех уровнях: от теоретических споров и обсуждений на совещаниях и конференциях до признания ее значимости на общегосударственном уровне в посланиях Президента Российской Федерации. Актуальность ее очевидна, углубленная научная разработка необходима.

Социальная проблема, проблемная ситуация «более или менее точно отображается в научной проблеме, в которой фиксируется противоречие между знанием о потребностях общества и его организаций в определенных практических действиях и незнанием путей и средств реализации этих действий. Постановка научной проблемы означает выход за пределы изученного в сферу того, что должно быть изучено. Не всегда социальная проблема может быть решена в пределах имеющегося знания. В этих случаях необходимо проведение определенных теоретических и прикладных исследований, направленных на получение нового знания в форме тех или иных теоретических выводов (теоретическая ориентация ис-

⁸⁰ Ядов В.А. Социологическое исследование. Методология. Программа. Методы. М., 1972, с. 48.

следования) и практических рекомендаций (прикладная ориентация)».⁸¹

Актуальность и острота социальной проблемы, нехватка обоснованных научных рекомендаций по ее решению свидетельствует о наличии научной проблемы, необходимости теоретических и прикладных изысканий по поиску путей и способов разрешения противоречия между федеративной системой и составляющими ее субъектами по поводу разделения государственной власти в Российской Федерации.

Осознание и первичная вербализация проблемы – начальный этап научного исследования. Социальное противоречие, требующее своего разрешения, не всегда лежит на поверхности и является очевидным, «противоречие в своей содержательной, чисто объективной формулировке отыскивается далеко не без труда и часто служит лишь итогом достаточно длинного и сложного пути, полного удачных и неудачных попыток овладеть проблемой».⁸² ***Необходимо изучение сформулированного противоречия в реальных исторических условиях, выделение различных его проявлений и разновидностей в процессе исторического движения российской федеративной системы, рассмотрение их возникновения, развертывания и разрешения.*** Такое «восхождение от абстрактного к конкретному» требует предварительной и обстоятельной теоретической интерпретации основного понятийного ряда, используемого в научном исследовании.

⁸¹ Рабочая книга социолога, с. 112.

⁸² Батищев Г.С., указ. соч., с. 195.

ГЛАВА 2. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ.

1. Разделение и единство государственной власти в Российской Федерации.

Разделение власти и разделение властей. В юридической науке термин «разделение» применительно к государственной власти употребляется в двух значениях. Согласно одному из них, наиболее распространенному, он используется для обозначения разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную - как «разделение властей». Данный принцип, важнейший для организации власти в демократическом государстве вне зависимости от формы его устройства, присущ унитарным и федеративным государствам и, как правило, закрепляется в их конституциях. В Конституции РФ он сформулирован следующим образом: «Государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны» (статья 10).

Принцип разделения властей является важнейшим государственно-правовым механизмом «сдержек и противовесов» между различными ветвями власти, используется для взаимного их уравнивания, достижения баланса законодательной, исполнительной и судебной власти. Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края дал толкование данного принципа, отметив, что «разделение единой государственной власти на законодательную, исполнительную и судеб-

ную предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, которая исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное функционирование всех ветвей власти и одновременно – их взаимодействие».

Во втором значении термин «разделение» употребляется в отношении разделения государственной власти между федеративным государством и составляющими его государственными образованиями (государствами). Иногда вместо термина «разделение» применяются близкие по значению слова «размежевание», «разграничение», «распределение» и даже «демаркация».

Некоторые исследователи в целях различения двух рассматриваемых здесь понятий используют следующие словосочетания:

- разделение властей (власти) *по горизонтали* или *горизонтальное* разделение власти (властей), имея в виду разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную;
- разделение власти (властей) *по вертикали* или *вертикальное* разделение власти (властей) имея в виду разделение государственной власти между федеративным государством и составляющими его государственными образованиями (государствами).

Данный подход невольно формирует представление о том, что эти понятия являются видовыми по отношению к более общему, родовому понятию «разделение государственной власти», хотя это не так. Объемы этих понятий не идентичны, однако их нельзя считать и несовместимыми: они содержат ряд совпадающих признаков. Сравнимые понятия, по мнению автора, являются пересекающимися, но не тождественными и не видовыми по отношению к понятию «разделение государственной власти».

Настоящее исследование посвящено разделению государственной власти между Российской Федерацией и ее

субъектами. Именно в этом значении употребляется в данной работе термин «разделение государственной власти». Иногда в целях избежания многочисленных повторов одних и тех же словосочетаний используются близкие по значению слова «распределение» и «размежевание». В некоторых редких случаях для предупреждения терминологических недоразумений применяются обозначенные выше словосочетания «разделение государственной власти по вертикали» или «вертикальное разделение государственной власти».

Следует отметить, что термин разделение государственной власти в федеративном государстве не придуман автором и не является его «изобретением». Данное понятие широко используется в теории федерализма (В.Е.Чиркин, И.А.Умнова, Л.М.Карапетян, Б.С.Эбзеев, Н.В.Варламова, А.А.Безуглов и С.А.Солдатов, С.А.Осипян и др.) и получает все большее распространение в процессе развития юридической семантики.

«Разделение государственной власти по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную нашло свое отражение как в Конституции РФ, так и в правовой науке, - отмечают А.А.Безуглов и С.А.Солдатов. – Что же касается разделение власти по вертикали, то о нем нет ни специальных норм в Конституции РФ, ни специальных научных исследований. Между тем такое разделение властей, по нашему глубокому убеждению, существует и имеет не меньшее значение, чем разделение властей по горизонтали. А недооценка этого аспекта власти порождает немало сложностей и неясностей в теории и практике».⁸³

Утверждение о различии понятий «разделение государственной власти» и «разделение властей» не означает игнорирование их пересекаемости и близости по ряду существенных признаков. Результаты научных изысканий в области разделения властей имеют важное значение и применимы для

⁸³ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 1. М., 2001, с. 319.

разработки проблемы настоящего исследования. Так, при разделении государственной власти между федерацией и ее субъектами наряду с другими подлежит изучению вопрос о компетенции *различных ветвей власти* на федеральном и региональном уровнях. При этом используются научные выводы и предложения, полученные при познании различных пластов и видов правовой материи, тем более такого близкого по юридическому содержанию правового явления как разделение властей. Соотношение между конституционными принципами единства и разделения государственной власти (по горизонтали и вертикали) определяет направленность научного поиска при исследовании обоих правовых явлений. И это закономерно, ибо единство и разделение власти в Российской Федерации – центральный вопрос функционирования и развития российской государственности.

Теоретическая интерпретация понятий. Разделение государственной власти в федеративном государстве как научное понятие отличается значительным объемом, который содержит различные правовые явления. Рассмотрим основные из них.

Первое - определение компетенции различных уровней государственной власти. Исследованию подлежит разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами (федеративные правоотношения между ними) и полномочий между органами их государственной власти (федеративные правоотношения между этими органами власти). Становление российского федерализма, расширение самостоятельности федеративных субъектов детерминирует особое значение компетенционных вопросов в федеративных отношениях. Нелишне напомнить, что (юридическим) содержанием правоотношений между Федерацией и субъектами (органами их государственной власти), как было отмечено, является совокупность взаимных прав, обязанностей и ответственности Федерации и ее субъектов в этих правоотношениях. Недаром так высока, по образному выражению

Ю.А.Тихомирова, «чувствительность компетенционного нерва»⁸⁴ и так значительна роль компетенционных вопросов в современной Федеративной России. Достаточно отметить, что весь «парад суверенитетов», грозивший в начале девяностых распадом российской государственности, по юридическому содержанию сводился к разграничению компетенции между центром и регионами. Неудивительно, в этой связи, что оптимальное решение компетенционных вопросов в федеративном устройстве страны, как уже отмечалось, обозначено Президентом России в качестве ключевой задачи государственной политики последних лет.

Второе. Совокупное «государственное поле» (емкий термин Ю.А.Тихомирова⁸⁵) во избежание коллизий должно быть четко и однозначно поделено между различными уровнями государственной власти. Однако сводить разделение государственной власти только к вопросам компетенции, к разграничению предметов ведения и полномочий является необоснованным. Представляет в этой связи несомненный интерес точка зрения В.Е.Чиркина, которую разделяют все большее число ученых и политиков, о том, что основное внимание в разделении, размежевании государственной власти необходимо уделять не «разделистским» аспектам, а сотрудничеству всех публичных властей.⁸⁶ Таким образом разделение государственной власти включает в себя не только определение компетенции но и **взаимодействие** между различными уровнями государственной власти при определении и реализации этой компетенции.

Третье. Государственная власть не существует сама по себе, не дарована сверху и не является наследственной. Единственным ее носителем и источником является многонациональный народ: в отношении власти всего федеративного

⁸⁴ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001, с. 114.

⁸⁵ Тихомиров Ю.А., указ., соч., с. 124

⁸⁶ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность. – Государство и право, 2002, № 5, с. 6-10.

государства – народ России, в отношении региональной – народ субъекта РФ. «Народ обладает учредительной властью, которая не может передаваться кому бы то ни было, - подчеркивает Б.С.Эбзеев, - Народ передает государству не саму власть, а право на власть».⁸⁷ По этой причине убедительной и обоснованной выглядит его позиция о том, что действующая Конституция РФ основана на доктрине делегирования народом права на власть, которым пользуются должностные лица, осуществляя принадлежащие им по Конституции и законам полномочия. Учредительная власть сохраняется при этом за народом.⁸⁸

Очевидно, что научное исследование проблем разделения государственной власти не может обойти стороной сам «базис», конституирующую основу любой государственности – ее многонациональный народ и соответственно его правоотношения с этой властью. Этот аспект компетенции детально рассмотрен Ю.А.Тихомировым. Проблемы компетенции, по его мнению, всегда решались как инструмент устройства публичных институтов, а народ находился вне развития такого явления как компетенция. «Народ как публично-организованная социальная общность обладает двумя главными первичными характеристиками компетенций.

Во-первых, именно народ, и только народ, или его часть:

- а) непосредственно формирует основные конституционные институты, как государственные, так и общественные;
- б) решает важнейшие государственные вопросы (в ходе референдума, плебисцита, народных собраний и т.п.);
- в) выражает основные публичные интересы общества в целом;
- г) оказывает прямую поддержку власти или отказывается в этом вплоть до открытых выступлений.

Во-вторых, народ оказывает косвенное воздействие на устройство и функционирование всех властей и должност-

⁸⁷ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. М., 1997, с. 25.

⁸⁸ Эбзеев Б.С., указ. соч., с. 30-31.

ных лиц – путем общественного мнения, гражданской поддержки или отказа от нее, требований и обращений к публичным институтам, давления институтов гражданского общества и т.д.

Все это, вместе взятое, позволяет признать народ главным социальным и правообразующим источником компетенций всех видов».⁸⁹

«Народный» аспект компетенции, влияние народа на ее разграничение в федеративном государстве составляет третий «элемент» понятия разделение государственной власти. Только в совокупном рассмотрении выделенной триады правовых явлений, по мнению автора, можно раскрыть закономерности разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами и выработать предложения по совершенствованию его конституционно-правовых основ.

Научные разработки в этой области, как и во всякой другой, предполагают использование однозначно определенного понятийного аппарата. В рамках настоящего монографического исследования важнейшими и требующими первоочередной теоретической интерпретации представляются понятия, отражающие правомочия, правообязанности участников «компетенционных правоотношений». В российском законодательстве и юридической науке для этого используются такие понятия, как «предмет ведения», «компетенция», «полномочия», которые не всегда точно определены, что порождает неоднозначное их толкование. «Практика показывает, - пишет по этому поводу Л.М.Карапетян, - что отождествление этих понятий вносит разночтение в определении сфер деятельности разных ветвей власти и диссонанс в законотворческий процесс, а в итоге приводит к отрицательным последствиям в практической деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации».⁹⁰

⁸⁹ Тихомиров Ю.А., указ., соч., с. 52.

⁹⁰ Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 29.

В Конституции РФ термин «компетенция» не используется, а применяются термины «предметы ведения» и «полномочия». Так, полномочия Российской Федерации как государства в целом обозначаются как «предметы ведения», или просто «ведение» (статьи 71, 72, 73, 76, 77) и «полномочия» (статьи 73, 77), полномочия федеративных субъектов – только как «предметы ведения», или просто «ведение» (статьи 72, 73, 76, 77). В отношении органов государственной власти Федерации и ее субъектов употребляются неразделенное словосочетание «предметы ведения и полномочия» (статьи 5, 11) и термин «полномочия» (статья 78).

Федеральный Закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (Федеральным Законом от 4 июля 2003 года признан утратившим силу) раскрывал содержание основных компетенционных понятий (статья 2 Закона - курсив автора).

Предмет ведения Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации исключительно к компетенции Российской Федерации.

Предмет совместного ведения Российской Федерации и субъекта Российской Федерации – сфера общественных отношений, регулирование которой отнесено Конституцией Российской Федерации и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции субъектов Российской Федерации.

Компетенция органа государственной власти – совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Конституцией Российской Федерации и принятыми в соответствии с Конституцией Российской Федерации конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

Полномочия органа государственной власти – права и обязанности органа государственной власти в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных полномочий.

В данном законе уточнялись исходные понятия и определялись некоторые содержательные связи между ними. Термин «предметы ведения» использовался для обозначения правомочности Федерации и ее субъектов, для «первичного», по выражению И.А. Умновой, уровня отношений в федеративном государстве – для отношений «между федерацией и ее субъектами, характер которых и предопределяет отношения между органами государственной власти по вертикали».⁹¹ Термин «полномочия» был отнесен только к органу государственной власти как совокупность его прав и обязанностей. Понятие «компетенция» обоснованно рассматривалось как обобщающее, родовое понятие для обозначения правомочий всех уровней власти, «остальные же служат видовыми понятиями, призванными отражать те или иные грани явлений в публично-правовой сфере общества и государства».⁹² Федеральный законодатель при принятии Федерального Закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», к сожалению, отказался от законодательного закрепления основных компетенционных понятий. В этой связи научная их разработка и доктринальное толкование приобретают особое значение.

В научной литературе предметы ведения не сводятся к сфере общественных отношений, подлежащей правовому регулированию, и понимаются несколько шире. Так, Ю.А. Тихомиров считает необходимым отказаться от узкого понимания того, чем «наполнены» предметы ведения. По его мне-

⁹¹ Умнова И.А., указ. соч., с. 169.

⁹² Тихомиров Ю.А., указ. соч., с. 55.

нию, «это широкий круг государственных дел, не сводимых к принятию законов и заключению договоров. Управленческие, контрольные, материально-финансовые, организационные, информационные, консультативно-методические, идеологические действия, естественно, расширяют границы этого «государственного поля».⁹³ Аналогичное, более широкое понимание предметов ведения встречается и в других работах.⁹⁴

Такой подход к термину «предметы ведения» обуславливает критическое отношение к их содержанию, закреплённому в Российской Конституции. Серьёзным недостатком наряду с другими считается отсутствие разделения предметов ведения по сферам законодательной и исполнительной деятельности, своеобразное «переплетение» полномочий различных ветвей публичной власти. По образному выражению В.Н.Лысенко «все смешалось в этом доме»: в каждом титуле содержались и сферы законодательного регулирования, и сферы государственного управления.⁹⁵ Не отрицая многих противоречий и недостатков конституционного регулирования разделения государственной власти, которые в той или иной мере рассматриваются в настоящей работе, вряд ли можно согласиться с приведенной выше аргументацией. В Конституции Российской Федерации под предметом ведения понимается сфера общественных отношений, подлежащая правовому регулированию. В статье 71 Конституции РФ закреплены сферы общественных отношений, которые подлежат исключительному федеральному законодатель-

⁹³ Там же, с. 124.

⁹⁴ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. – В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003, с. 102-103; Умнова И.А., указ. соч., с. 171; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 29-30;

⁹⁵ Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений). – Государство и право, 1997, № 8, с. 17.

ному регулированию. В статье 72 Конституции РФ содержится перечень общественных отношений, которые регулируются федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ (часть вторая статьи 76 Конституции). Статьи 73 и 76 Конституции РФ определяют, что общественные отношения, не отнесенные к ведению Федерации, а также не урегулированные ей в сфере совместного ведения, являются предметом правового регулирования субъектов РФ. Таким образом, Конституция РФ осуществляет вертикальное разделение *предметов правового регулирования* (статьи 71, 72, 73, 76), обозначает возможный объем полномочий лишь в области *правового регулирования* и не закрепляет никаких прав и обязанностей в исполнительной и судебной деятельности.

Таким образом, российская конституционная модель разделения государственной власти устанавливает разграничение лишь законодательной (нормотворческой) компетенции между Федерацией и ее субъектами, в ходе реализации которой осуществляется последующее разграничение исполнительной и судебной, а также конкретизация законодательной компетенции.

Это положение представляется исключительно важным для разработки теоретических основ разделения государственной власти и позволяет несколько по-иному взглянуть на проблемы федеративной компетенции. Конституция РФ разграничивает только правовое поле между центром и регионами. Разделение других частей общего государственного поля (исполнительной и судебной) производится в результате работы на правовом поле федерального и регионального законодателей в пределах закрепленных предметов ведения. В этой связи по тем или иным вопросам, отнесенным к исключительной законодательной компетенции Федерации, федеральный законодатель вправе установить определенный объем исполнительной и судебной компетенции

субъектов РФ. Российская Конституция позволяет подобные действия, и эти правовые возможности реализуются в конституционной практике (параграф второй главы третьей). Так, вопросы судоустройства находятся в ведении Российской Федерации. Однако Конституция, как отмечалось, говорит только о законодательном ведении, о компетенции федерального законодателя по регулированию общественных отношений в данной сфере. Федеральным Конституционным законом от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» наряду с федеральными выделены суды субъектов Российской Федерации (пункт 4 статьи 4). Тем самым, принимая Федеральный Конституционный закон по предмету своего исключительного **законодательного** ведения, Российская Федерация установила дополнительные полномочия ее субъектов в сфере **законодательной, судебной и исполнительной** власти.

Противоположный пример: кадры судебных органов находятся в совместном ведении, еще раз подчеркну, в совместном **законодательном** ведении. Как отмечалось, Российская Федерация, реализуя свои законодательные возможности, полностью урегулировала общественные отношения в области кадровой политики федеральных судов и не оставила там для своих субъектов никаких нормотворческих, а следовательно и исполнительно-распорядительных возможностей.

Подытожим сказанное. В рамках настоящей работы, исходя из проведенного анализа конституционного законодательства и результатов научных разработок, в первую очередь, фундаментальной монографии Ю.А.Тихомирова «Теория компетенции», используется следующий понятийный ряд в области компетенционных вопросов.

Компетенция – родовое понятие, отражающее права и обязанности Федерации и ее субъектов, органов их государственной власти.

Предмет ведения – конституционно закрепленная законодательная компетенция Федерации и ее субъектов (ис-

ключительная или совместная), т.е. сфера общественных отношений, подлежащая соответствующему правовому регулированию.

Компетенция (законодательная, исполнительная, судебная) конкретного органа государственной власти – совокупность полномочий данного органа государственной власти, установленная Конституцией РФ, федеральными законами, конституционно-правовыми договорами и законами субъектов РФ по конституционно установленным предметам ведения.

Полномочия органа государственной власти – права и обязанности органа государственной власти в законодательной (нормотворческой), исполнительной и судебной деятельности.

Единство государственной власти в Российской Федерации. Соотношение единства и разделения государственной власти в Российской Федерации имеет не просто научно-практическое значение для разработки проблемы, исследованию которой посвящена данная монография. Этот вопрос относится к числу методологических, от адекватности решения которого зависит сама направленность научного поиска. Очевидна и политическая составляющая, что, впрочем, характерно для всех вопросов федеративного устройства Российского государства. Преувеличение роли разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами абсолютизирует значение частей в их взаимоотношениях с федеративной системой, обосновывает раздробленность и разорванность государственной власти в стране, стимулирует дезинтеграционные процессы, нарушающие единство и целостность федеративного государства. Преуменьшение или игнорирование роли разделения власти детерминирует обратные тенденции к самодовлеющему верховенству целого над составляющими его частями, неоправданному и беспредельному ограничению их самостоятельности, утрате федеративных начал в государственном устройстве.

Принципы государственной целостности и единства системы государственной власти **одновременно и наряду** с принципом разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ закреплены в качестве важнейших в федеративном устройстве Российского государства Основами конституционного строя (часть третья статьи 5 Конституции РФ).

Единство государственной власти, чаще в соотношении с принципом ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную, рассматривалось многими учеными (Л.Ф.Болтенкова, И.И.Бушуев, Л.М.Карапетыан, И.В.Левакин, М.Н.Марченко, И.А.Умнова, В.Е.Чиркин, Б.С.Эбзеев и др.). В их работах обосновывается вывод о том, что разделение государственной власти, как по горизонтали, так и по вертикали не противоречит единству государственной власти и не исключает его.

Так, И.А.Умнова в самом общем виде обозначает взаимосвязь этих явлений: «Принцип единства системы государственной власти в сочетании с принципом субсидиарности предопределяет особенности правового регулирования разграничения государственной власти по вертикали».⁹⁶

По мнению В.Е.Чиркина, «государственная власть в федерации едина: она осуществляется в соответствии с принципами ее горизонтального разделения на различные ветви и вертикального разделения между федерацией и ее субъектами на условиях сбалансированности, взаимодействия и субсидиарности при верховенстве федеральной государственной власти».⁹⁷ И.И.Бушуев в кандидатской диссертации приходит к заключению, что «федеративное государство есть единое государство. Однако единство федерации имеет сложносоставной характер. Государственная власть в федеративном союзе едина, но осуществление ее суверенных прав раз-

⁹⁶ Умнова И.А., указ. соч., с. 116.

⁹⁷ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 105.

делено не только по «горизонтали», как в любом демократическом государстве, но и по «вертикали» между союзными органами и органами субъектов федерации... Главный отличительный признак федеративного устройства заключается в двухуровневой организации системы государственной власти, разделении и расчленении единой системы власти на два вполне самостоятельных блока».⁹⁸

Наиболее полно и емко рассматривает данный вопрос Б.С.Эбзеев: «Устойчивый федерализм, независимо от способа формирования федеративного государства..., выполняет две взаимосвязанные функции: с одной стороны, он децентрализует публичную власть посредством ее разделения по вертикали и тем самым формирует полицентризм, гарантирующий демократические институты государства, провозглашенные в его конституции; с другой, - он интегрирует объединившиеся в федерацию государства и иные территориальные сообщества, обеспечивая их государственное единство».⁹⁹

С позиций системного подхода государственное единство Российской Федерации исследуется И.В.Левакиным в фундаментальной монографии, специально посвященной этой важнейшей в теории федерализма проблеме. «Государственность – есть система, развивающаяся от дезинтеграции к единению либо балансирующая между единением и дезинтеграцией, - отмечает он. – Возникновение единства имеет место лишь в том случае, если существуют его компоненты, систематизация которых приводит к единению».¹⁰⁰

Обратимся еще к опыту Германии, правовая система которой довольно близка российской. «Распределение ком-

⁹⁸ Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве. – Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. М., 1998, с. 13.

⁹⁹ Эбзеев Б.С. Предисловие к кн.: Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. VII.

¹⁰⁰ Левакин И.В. Российская Федерация: Проблемы государственного единства. М., 2002, с. 29.

петенции между союзом (федерацией) и землями – не самоцель или произвол, – считает немецкий ученый Й.Изензее. Не является оно и раздроблением государственной власти, предназначенным для того, чтобы ослабить власть, т.е. чем-то вроде утрированного понимания разделения властей. Смысл распределения компетенции состоит не в разъединении государственной власти, а в ее разумном разделении, структурировании и сбалансированности. Оно не исключает общегосударственного единства, а дифференцирует его, формируя относительно самостоятельные общности, которые остаются взаимосвязанными в пределах целостного единства».¹⁰¹

С учетом изложенного рассмотрим разделение и единство государственной власти в федеративном государстве в рамках его системного исследования, проводимого в настоящей работе, используя положения о единстве и противоречивости российской федеративной системы, сформулированные в первой главе. Как справедливо отмечает В.Е.Чиркин, «идея единства государственной власти в современных условиях отнюдь не отвергает принципа разделения властей. Главное заключается в правильном прочтении этих постулатов и их применения».¹⁰²

По мнению автора, разделение и единство государственной власти нередко рассматривается лишь в двух измерениях, как наличное существование федеральной и региональных властей, которые делят между собой компетенцию и занимаются «перетягиванием каната». Федеральная власть при этом неявно отождествляется со **всей властью** государства, со **всей государственной властью**, имеющей абсолютное верховенство в стране. По-видимому, здесь необходимо иное, своего рода «пространственное» восприятие действительности.

Государственная власть в Российской Федерации одна, едина и единственна. Однако ее нельзя рассматривать как

¹⁰¹ Государственное право Германии, с. 15.

¹⁰² Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001, с. 129.

нерасчлененное внутри себя целое, государственная власть имеет системное строение. Недаром в Конституции РФ закреплён принцип единства **системы** государственной власти. Как система она состоит из образующих ее частей: федеральной и региональных властей. Как система она целостна, взаимодействующие между собой части интегрируют ее в это целое. Как любая система она отличается внутренней противоречивостью, находится в противоречии с образующими ее частями. Их взаимодействие между собой как раз и образует диалектическое единство системы государственной власти в стране.

Такой подход позволяет по-иному взглянуть на разделение и единство государственной власти. Государственная власть в Российской Федерации в силу своей учредительной природы одна. В связи с федеративным устройством государства она имеет два уровня, две формы своего проявления: федеральную и региональную. Обе эти формы одной государственной власти действуют одновременно, причем не раздельно и параллельно, а, сопрягаясь и дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии диалектическое единство всей системы государственной власти в стране. «Все же главное, что реально на сегодняшний день может обеспечить государственное единство, - считает И.В.Левакин, – единая конституционная государственная власть».¹⁰³

Проведенная в данном параграфе теоретическая проработка категориального аппарата позволяет перейти к анализу сформулированной проблемы как диалектического противоречия внутри федеративной системы по поводу разделения государственной власти, рассмотреть его эволюцию на различных этапах становления российского федерализма, выделить разновидности данного противоречия, обозначить некоторые способы и пути их разрешения.

¹⁰³ Левакин И.В. указ. соч., с. 64.

2. Особенности разделения государственной власти на различных стадиях развития российской федеративной системы.

Историческое движение Российской Федерации при диалектическом рассмотрении предстает как процесс возникновения, развертывания и разрешения социальных противоречий, которые выступают источником ее самодвижения и саморазвития.¹⁰⁴ Во многих исследованиях противоречие, наоборот, представляется (в явном или неявном виде) как нечто деструктивное и разрушающее (идеальное) равновесное состояние социальной системы. При таком подходе, по выражению Гегеля, «противоречие, будь это в сфере действительного или в мыслящей рефлексии, признается случайностью, как бы ненормальностью и преходящим параксизмом».¹⁰⁵

Равновесная парадигма, детально разработанная в теории структурного функционализма (Т.Парсонс, Р.Мертон), была ориентирована на стабильность и интеграцию общества как имманентное его состояние и трактовала социальные противоречия и конфликты как дисфункциональные и разрушительные явления. «Прежде всего в работах Парсонса и его последователей прочитывалось пристрастие к социальной гармонии, общим нормам, стабильности общества и общепризнанным рамкам социальной деятельности, - отмечал основатель современной социальной конфликтологии Л.Козер, - Все это выглядело по меньшей мере неубедительно для человека, видевшего подъем фашизма в Европе, разруше-

¹⁰⁴ Афанасьев В.Г. Системность и общество, с. 103-104; Руткевич М.Н. Общество как система, с. 341-441; Семенов В.С. Противоречия в условиях социализма. В кн.: Материалистическая диалектика. Том 4. Диалектика общественного развития. М., 1984, с. 157-168. Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). Под ред. Е.И.Степанова. М., 2000, с. 6-10.

¹⁰⁵ Гегель Г.В.Ф. Наука логики, с. 398.

ния, причиненные Второй мировой войной, сталинский террор и насилие в Советском Союзе. Мир Хиросимы и Освенцима мало походил на мир благодушных либералов типа Парсонса и некоторых его учеников первого и второго поколений».¹⁰⁶

В настоящей работе автор исходит из диалектического понимания социальной действительности. Социальная система рассматривается как внутренне противоречивая, а социальные противоречия как источник ее самодвижения и саморазвития. При этом «противоречие не следует считать какой-то ненормальностью, встречающейся лишь кое-где: оно есть отрицательное в своем существенном определении, принцип всякого самодвижения, состоящего не более как в изображении противоречия».¹⁰⁷ Этот блестящий по своей глубине анализ роли и значения диалектического противоречия в развитии всего универсума, осуществленный Гегелем в его «Науке логики», не утратил методологической сущности в современном мире. Диалектический подход к социальным явлениям даже при отсутствии его явной декларации наличествует во многих научных разработках.

«Противоречия общества являются специфическим отражением его сущности, его решающей движущей силой, - пишет по этому поводу А.В.Дмитриев, - Каждое противоречие специфическим образом проявляется в контексте всей системы противоречий и требует адекватного разрешения».¹⁰⁸

В научной литературе периодизация новейшей Российской истории осуществляется по разным основаниям и, соответственно, определяются различные ее этапы и стадии. Рассматривая *развитие российской федеративной системы как процесс возникновения, развертывания и разрешения противоречия между централизацией и децентра-*

¹⁰⁶ Козер Л. Функции социального конфликта. М., 2000, с. 12.

¹⁰⁷ Гегель Г.В.Ф. Наука логики, с. 398.

¹⁰⁸ Дмитриев А.В. Социальный конфликт: общее и особенное. М., 2002, с. 17.

лизацией государственной власти (противоречия по поводу разделения государственной власти в федеративной системе), автор считает целесообразным с учетом научных разработок в этой области¹⁰⁹ выделить пять стадий ее самодвижения и саморазвития.

Первая стадия (до июня 1990 года). РСФСР в составе Советского Союза являясь фактически унитарным государством с некоторыми элементами автономии, отличалась высокой степенью централизации власти и соответственно низким уровнем самостоятельности регионов. *Целое и части составляли хоть и противоречивое, но единство (стадия гегелевского тождества, слитости противоположностей), при котором объективно заложенные в системе противоречия находятся в единстве и соответствии.* «Важно иметь в виду, - отмечал В.С.Семенов, - что такое соответствие не означает отсутствия движения, развития противоречия, а характеризует его конкретное качественное состояние».¹¹⁰

Децентрализация внутренней экономической политики СССР в середине восьмидесятых годов, попытка повышения роли регионов в управлении территориями способствовали появлению некоторых элементов самостоятельности у административно-территориальных единиц Федерации. Разработка проекта Союзного договора, содержащего идеологию суверенизации не только союзных, но и автономных республик, принятие Закона СССР от 10 апреля 1990 года

¹⁰⁹ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн 2. М., 1993; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн. 3 часть 1. М., 1993; Аринин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века. В кн.: Федерализм власти и власть федерализма. М. 1997; Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма. – Полис, 2002, № 3; Капустина Л.М. Эволюция отношений «Центр-регионы» и сценарии развития федеративных отношений. В кн.: Федерализм в России. Казань, 2001; Умнова И.А., указ. соч., с. 53-76.

¹¹⁰ Семенов В.С., указ. соч., с. 159.

«Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик» и Закона СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации» закладывали основу для раздвоения единого целого, возникновения социальных противоречий. В связи с особой значимостью указанных законов для дальнейшего развития федеративных отношений внутри Российской Федерации остановимся на некоторых их положениях, наиболее важных в рамках исследуемой проблемы.

Этими законами *в нарушение Конституции СССР и Конституции РСФСР*:

- автономные республики определены как субъекты федерации – Союза ССР (абзац третий статьи 1 Закона от 26 апреля 1990г.);
- установлено, что отношения автономных республик и автономных образований (т.е. автономных округов и автономных областей) с союзными республиками, в состав которых они входят, определяются соглашениями и договорами, заключаемыми в рамках Конституции СССР, конституций союзных, автономных республик и данного Закона (абзац четвертый статьи 1 Закона от 26 апреля 1990г.);
- высшим органам государственной власти и управления союзных и автономных республик предоставлено право приостанавливать действие на своей территории актов министерств и ведомств СССР в случае нарушения ими законодательства СССР, союзной, автономной республики до разрешения спора в порядке, установленном данным Законом (абзац второй статьи 13 Закона от 26 апреля 1990 г.);
- автономные республики в своей компетенции приравнены к союзным республикам, их самостоятельность ограничивалась только законами СССР (статьи 2, 3 Закона от 10 апреля 1990г.).

В постановлении Верховного Совета СССР о введении в действие Закона СССР от 29 апреля 1990 года говорилось: «Считать положения Закона СССР «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации» основой для обновления договорных отношений между Союзом ССР и субъектами федерации». Принятие указанных законов на фоне подготовки нового Союзного договора явилось начальным этапом разрушения единого правового пространства как Советского Союза, так и РСФСР и подтолкнуло союзные и автономные республики к борьбе за свою суверенность.

Вторая стадия (июнь 1990 года – март 1992 года) характеризуется *раздвоением единого, развертыванием и обострением противоречий между целостным образованием и его частями*. Если на первой стадии «преобладает, перевешивает единство, соответствие сторон, то на второй – их разъединение, несоответствие. В этом заключается закон развития противоречия».¹¹¹

Исторический процесс суверенизации Российской Федерации в рамках Советского Союза детерминировал суверенизацию республик в составе России. Исходным стало принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 года. В Декларации провозглашен государственный суверенитет Российской Федерации, для обеспечения которого установлены политические, экономические и правовые гарантии, в том числе:

- полнота власти РФСР при решении *всех* вопросов, за исключением тех, *которые ею добровольно передаются в ведение Союза ССР*;
- верховенство российских законов, возможность приостановления действия союзных правовых актов, вступающих в противоречие с суверенными правами РСФСР;

¹¹¹ Семенов В.С., указ. соч., с. 159.

- исключительное право народа России на владение, пользование и распоряжение ее национальным богатством.

Декларацией подтверждена «необходимость существенного расширения прав автономных республик, автономных областей, автономных округов, равно как краев и областей РСФСР». Постановлением Съезда народных депутатов РСФСР от 22 июня 1990 года разграничены функции государственного управления на территории России, данное постановление обозначено как Основа нового Союзного договора. Положения Декларации и Постановления Съезда народных депутатов РСФСР получили свое развитие в Законах РСФСР от 24 октября 1990 года «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР» и от 31 октября 1990 года «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР». Конкретизирован принцип верховенства российских законов, закреплено право Верховного Совета и Совета Министров РСФСР приостанавливать действие соответствующих правовых актов СССР, изданных в пределах полномочий, переданных Союзу ССР, если они нарушают суверенитет Российской Федерации. Нормативные акты Союза ССР, изданные вне этих пределов, могли действовать на территории России только после их ратификации соответствующими российскими органами государственной власти. Земля, ее недра, другие природные ресурсы объявлены национальным богатством народов РСФСР, тем самым закреплена собственность на них Российской Федерации как государства в целом.

При обсуждении Декларации на Первом съезде народных депутатов РСФСР поднимались и остро обсуждались не только вопросы суверенитета России в составе СССР, но и вопросы суверенитета автономных республик и других ее административно-территориальных единиц. Так, в выступлении депутата Б.Н.Ельцина в числе тринадцати основных положений, на которых должна строиться будущая российс-

кая государственность, выделено следующее: «Отношения между субъектами Федерации внутри России регулируются на основе Федеративного договора, по которому им гарантируется суверенитет, экономическая самостоятельность автономий, их культурная, национальная самобытность, право на справедливое и равноправное представительство во всех органах Федерации».¹¹² При изложении им своей программы действий в ходе его выборов Председателем Верховного Совета РСФСР на этом же Первом Съезде народных депутатов РСФСР наряду с необходимостью Декларации о суверенитете России предлагалось принять и Закон о суверенитете автономий. Таким образом, политическое сознание того времени было «пропитано» идеями всеобщей суверенности. По мнению автора, при исследовании проблем становления российского федерализма, оценке тех или иных политических действий необходимо обязательно учитывать ту «суверенную атмосферу», которая царил в обществе.

Принятие Декларации и комплекса уточняющих ее законодательных актов фактически означало выход России из правового пространства Советского Союза, провозглашение равного с Союзным государством конституционно-правового статуса Российской Федерации. Данные нормативные акты, *принятые в нарушение Конституции СССР* (статьи 11, 73, 74, 76), оказали определяющее влияние на суверенизацию республик, входящих в РСФСР. Правовой нигилизм, продемонстрированный Российской Федерацией в отношении Союзного государства, субъектом которого она являлась, нашел благодатную национальную почву в автономных республиках. Крылатое выражение Б.Н.Ельцина «берите суверенитета столько, сколько сможете» стимулировало аналогичные действия автономных республик в отношении Российской Федерации.

¹¹² Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн. 3, часть 1, с. 21.

В июле-декабре 1990 года четырнадцать из шестнадцати существовавших тогда автономных республик приняли декларации о государственном суверенитете. Две республики (Мордовия и Дагестан) приняли схожие документы, в названии и тексте которых отсутствовал термин «суверенитет». Основные положения этих документов сводятся к следующему.¹¹³ Все республики отказались от статуса автономий и объявили себя республиками, большинство (кроме Дагестана и Мордовии) провозгласили государственный суверенитет, две республики (Татарстан и Чечено-Ингушетия) не обозначили свою субъектность в составе России. Во всех документах (кроме Дагестана) земля, ее недра, воды, леса, растительный и животный мир закреплены как достояние (собственность) своих народов. Кроме того, Татарстан преобразовывался в самостоятельную **союзную** республику с международной правосубъектностью и фактически рассматривался как субъект Союза ССР, равный по своему конституционно-правовому статусу Российской Федерации. Декларацией о его государственном суверенитете закреплялся принцип верховенства Конституции и законов Татарстана на территории республики. Все республики заявили о своем желании быть участниками Союзного договора.

В конституционно-правовом исследовании автор, понимая политическую атмосферу суверенности, царившую в обществе в тот исторический период, не может ограничиться описанием происходивших событий. Он обязан дать им правовую оценку, которая заключается в следующем. *Вопреки действующей Конституции 1978 года* автономные республики изменили свой конституционно-правовой статус, нарушили Основной Закон страны и продемонстрировали свою независимость от федеральной власти. Такие процессы, при которых «части единого государства действуют независимо от него, не считаясь с его интересами, законами,

¹¹³ Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. указ. соч., с. 82-89.

волей», по справедливому мнению Д.В.Доленко, «привели к переходу децентрализации в новое качественное состояние – дезинтеграцию» и возникновению феномена «убегающих» республик.¹¹⁴ Самостоятельность национально-территориальных образований достигла критического размера для нахождения их в составе единой социальной системы. «Если степень свободы той или иной части превышает меру, - писал по поводу подобных ситуаций В.Г.Афанасьев, - то часть выпадает из рамок целого».¹¹⁵ Такой исход для национальных республик был вполне прогнозируем. При подписании Союзного договора субъектный состав Российской Федерации неизбежно ограничивался краями и областями.

Таким образом, в российской конституционной практике сложилось и получило свое развертывание важнейшее для федеративной системы социальное противоречие, которое можно определить как *противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов*. На этой стадии данное противоречие получило такое обострение и породило такую социальную напряженность, что достигло критической фазы и перешло в социальный конфликт между центром и национально-территориальными образованиями. В конце декабря 1991 года – январе 1992 года в ряде республик прошли съезды национальных движений, на которых звучали призывы к борьбе за национальную свободу, в республиканских средствах массовой информации развернулась кампания против «колониализма российской империи».¹¹⁶

В то же время края и области не имели даже автономного статуса и оставались административно-территориальными единицами унитарного государства. В этой связи зрело

¹¹⁴ Доленко Д.В. Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков. – Регионоведение, 2001, № 1, с. 51-53.

¹¹⁵ Афанасьев В.Г., указ. соч., с. 96.

¹¹⁶ Аринин А.Н., указ. соч., с. 53-54.

их недовольство в отношении неравноправия с республиками, *закладывались основы для возникновения еще одного социального противоречия, связанного с неравенством конституционно-правового статуса различных составляющих Российской Федерации.*

Для разрешения сложившейся конфликтной ситуации и избежания распада Российского государства необходимы были решительные и незамедлительные политико-правовые действия федерального центра, которые выразились в подготовке и подписании Федеративного договора.

Третья стадия (март 1992 года – декабрь 1993 года) начинается подписанием 31 марта 1992 года Федеративного договора, который 10 апреля 1992 года одобрен Постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации и включен в состав Конституции 1978 года.

Роль и значение Федеративного договора оценивается по-разному. Одни авторы, отмечая «этнодискриминационный характер» Федеративного договора, рассматривают его как очередной этап дезинтеграции Российского государства, победу этнократической номенклатуры в борьбе за власть, ресурсы и собственность, которая вынудила федеральный центр пойти на подписание «своего» варианта Федеративного договора.¹¹⁷ Подобная оценка представляется необоснованной и не учитывает сложившейся политической ситуации, которая грозила распадом страны. «Лишь своевременная подготовка и подписание Федеративного договора спасли Российскую Федерацию от трагедии, набор объективных факторов для которой один к одному совпадал с ситуацией в бывшем Союзе, - справедливо оценивает значение этого документа Р.Г.Абдулатипов, - Федеративный договор сыграл огромную роль в собирании России и обозначил федеративную природу современной российской государственности».¹¹⁸ Соглаша-

¹¹⁷ Филиппов В.Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность. – Федерализм, 2002, № 4, с. 192-193; Аринин А.Н., указ. соч., с. 54-57.

¹¹⁸ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 260 – 261.

ясь с такой политической оценкой Федеративного договора, рассмотрим его конституционно-правовые аспекты.

По мнению И.А. Умновой, Федеративный договор стал первым этапом федерализации России путем достижения согласия с субъектами Федерации и существенно сблизили позиции центра и регионов. С его подписанием Россия и формально, и фактически из унитарного государства преобразовалась лишь в полуфедерацию (квазифедеративное государство). Автономные республики приобрели статус субъектов Федерации, остальные участники Договора «завоевали» статус автономных образований, получив целый ряд прав и гарантий, обеспечивающих автономию. Неравноправие территорий, закрепленное Федеративным договором, получило дальнейшее развитие в конституционной практике.¹¹⁹ Такое понимание юридического содержания Федеративного договора представляется обоснованным и разделяется в данной статье.

Федеративный договор состоит из трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, которые сокращенно можно обозначить следующим образом:

- Договор с республиками;
- Договор с краями, областями, городами федерального значения;
- Договор с автономной областью и автономными округами.

Договором с республиками закреплены, а затем конституционно «узаконены» статус республик как суверенных государств, а также ряд обеспечивающих его прав и гарантий, которые были провозглашены декларациями о государственном суверенитете автономных республик в одностороннем порядке вопреки действовавшей Конституции 1978 г.

¹¹⁹ Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации. – Государство и право, 1994, № 8-9, с. 43-51; Она же. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 62-77.

В Федеративном договоре земля и ее недра, воды и растительный и животный мир объявлены достоянием (*собственностью*) народов, проживающих на территории соответствующей республики. Республики признаны самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений.

Одновременно республики, подписав Договор, дали согласие на ограничение их суверенитета теми полномочиями, «которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Договором».

Достигнутый компромисс разрядил социальную напряженность в национально-территориальных образованиях и *снял перешедшее в фазу социального конфликта противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом входящих в нее республик*. В этом процессе диалектического снятия противоречия «удерживается и синтезируется «положительное из отрицательного», в результате чего в качественных изменениях возникают направленность, поступательно-необратимое движение от старого к новому, обогащение развития».¹²⁰ В качестве такого «положительного в отрицательном», возникшем при завершении диалектической триады в результате подписания Федеративного договора, можно выделить принцип (ограниченного) суверенитета республик в составе Российской Федерации, получивший в конечном итоге свое закрепление в Конституции 1978 года. (Вопрос о суверенности субъектов РФ будет подробно рассмотрен в следующем параграфе). Федеративный договор, таким образом, осуществил интеграцию республик в рамках федеративной системы, позволил приостановить развитие дезинтеграционных процессов, конституционно, причем с согласия самих субъектов

¹²⁰ Харин Ю.А. Существенные черты процесса развития, выражаемые законом отрицания отрицания. – Материалистическая диалектика. Том 1. Объективная диалектика. М., 1981, с. 341

ограничил их самостоятельность, степени свободы и тем самым удержал их в составе Российской Федерации. Впервые в новейшей истории России **СОГЛАСИЕ** выступило основным средством интеграции социальной системы. И в этом, пожалуй, заключается важнейшее позитивное значение Федеративного договора.

Однако две республики (Татарстан и Чечня) не подписали Федеративный договор, рассматриваемое противоречие с федеральным центром не нашло разрешения, а наоборот получило дальнейшее разветвление и обострение. В отношениях с Чеченской Республикой оно достигло крайней фазы вооруженного конфликта и на долгие годы вывело эту территорию из состава России.

Договорами с краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (далее по тексту – края и области) закреплена их автономный статус и ряд обеспечивающих его прав и гарантий. Осуществлено разграничение компетенции с федеральным центром, предоставлена возможность собственного правового регулирования, в том числе по предметам совместного ведения (для краев, областей, городов федерального значения установлено также право на опережающее правовое регулирование). Заложены некоторые подходы к согласованию интересов федерации и регионов: федеральные законопроекты должны направляться для регионального рассмотрения, территория субъектов не могла быть изменена без их согласия, статус федеральных ресурсов определялся по взаимной договоренности. Для унитарного российского государства это явилось важным шагом на пути к дальнейшей федерализации страны.

Однако при этом сохранялась значительная централизация государственной власти, характерная для унитарного государства. Руководители исполнительных органов региональной власти назначались Президентом Российской Федерации (а не избирались, как в республиках), их деятель-

ность детально регламентировалась федеральным законодательством, осуществлялся жесткий контроль над региональным правотворчеством.

Автономный статус был значительно ниже республиканского по многим направлениям: объему предметов совместного ведения, формам правового регулирования (только республикам предоставлялось право принятия законов), порядку согласования федеральных законопроектов.

Различное правовое положение республик и других территорий детерминировало развертывание **нового социального противоречия** в федеративной системе, теперь уже между центром, с одной стороны, и краями и областями, с другой, **по поводу неравноправия различных субъектов, неравенства их конституционно-правового статуса**. Разрешив одно противоречие, Федеративный договор породил другое, которое получило крайнее обострение в конституционной практике, борьбу краев и областей за уравнивание в правах с республиками, вплоть до односторонней республиканизации (создание Уральской Республики в октябре 1993 года). Таким образом, осенью 1993 года фактически возник новый политический кризис в сфере внутригосударственных отношений между федеральным центром и составными частями России, для преодоления которого необходимо было решить проблему равноправия субъектов путем принятия новой Конституции.

Четвертая стадия (декабрь 1993 года - июнь 1999 года). Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного референдума, провозгласила принцип равноправия всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром (часть четвертая статьи 5), в отличие от Федеративного договора закрепила равный объем их прав по предметам совместного ведения (статья 72 и 76), одинаковые возможности регионального правотворчества (статья 76) и организации региональной государственной власти (статья 77). Тем самым на **формально-**

юридическом уровне было преодолено обострившееся противоречие по поводу неравноправия субъектов Федерации.

Часть норм Федеративного договора была инкорпорирована в текст новой Конституции, оставшиеся положения продолжали действовать в части, ей не противоречащей.

Одновременно частью третьей статьи 11 установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти осуществляется как Конституцией, так и Федеративным, и иными договорами. Частями второй и третьей статьи 78 предусмотрена возможность взаимной передачи федеральными и региональным органам исполнительной власти части своих полномочий.

Такие договоры получили значительно распространение в конституционной практике: за период с 1994 по 1998 годы их подписали 46 из 89 субъектов Российской Федерации. Расширение договорного процесса рассматривалось в это время высшим руководством страны как важное направление укрепления государственности.¹²¹ «В ситуации, когда до сих пор не приняты базовые законы в сфере федерализма, важное значение придается так называемым внутригосударственным договорам, - отмечалось в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года. - Эти договоры и положения способствуют конкретизации общих принципов и направлений государственной, региональной и национальной политики».¹²²

В политико-правовой литературе по-разному оценивалась роль и значение договоров в конституционном праве. Многие политики и ученые считали и продолжают считать договорную форму самой демократичной формой федерации,

¹²¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 года «Общими силами – к подъему России» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации). М., 1998, с. 59.

¹²² Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1999 года «Россия на рубеже эпох» (О положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации). М., 1999, с. 55.

одним из наиболее эффективных инструментов регулирования федеративных отношений (М.Г.Рахимов, М.Ш.Шаймиев, С.М.Шахрай, Н.В.Варламова, Д.Н.Миронов и др.).

Так, Президент Республики Татарстан М.Ш.Шаймиев на Всероссийском совещании по вопросам развития федеративных отношений подчеркнул, что договор Республики с Федерацией «был судьбоносным не только для Татарстана, так как благодаря ему была сохранена целостность Российской Федерации». ¹²³ Аналогичная точка зрения высказана С.М.Шахраем, возглавлявшим Комиссию при Президенте Российской Федерации по подготовке договоров с субъектами РФ. «Сегодня договоры о разграничении предметов ведения и полномочий, - писал он в 1997 году, - являются одним из наиболее эффективных инструментов нормализации и конкретизации взаимоотношений федеральных и региональных властей». ¹²⁴

Насущная необходимость в договорном процессе очевидна. Ни Конституция, ни федеральный закон не могут учесть специфику субъектов, различающихся между собой по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России.

Договоры на практике доказали свои возможности в снятии социальной напряженности при обострении противоречий, перерастающих в политические конфликты между центром и территориями. Договор с Татарстаном 1994 года, при всей противоречивости позволил придти к компромиссу в острой ситуации и сохранить эту республику в составе Рос-

¹²³ Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. М., 1999, с. 30-31.

¹²⁴ Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии Российского федерализма. В кн.: Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997, с. 161-162.

сийской Федерации. Договоры являются важнейшим способом достижения согласия между центром и регионами, без которого невозможно существование ни одной федерации. «Договорный процесс, - отмечал в 1997 году М.Н.Губогло, - несет в себе значительный миротворческий заряд. Если бы договоры и соглашения не гасили возникающие противоречия между Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., и Конституциями, принятыми в республиках РФ в 1993-1995 гг., то конгломерат противоречий, имманентно присущий переходному периоду и накопившийся в небрежно вспаханном конституционном поле России, неизбежно бы привел к неуправляемому выбросу социально-протестной энергии, и в первую очередь под этноконфликтными лозунгами и флагами.¹²⁵

Вместе с тем договорному процессу была присуща внутренняя противоречивость и несоответствие по ряду вопросов конституционным нормам. По этой причине в научных разработках преобладал критический взгляд на сложившуюся ситуацию. Активно обсуждались негативные последствия договорного процесса, в том числе, неравенство субъектов Федерации, ее асимметричность, движение к конфедерации и даже опасность договорной практики для государственного суверенитета России (А.Е.Козлов, И.В.Лексин, И.А.Умнова, В.Е.Чиркин, В.Р.Филиппов и др.).

«Договоры отнюдь не направлены на уравнивание в правах субъектов Федерации, напротив, они скорее создают еще большую дифференциацию между регионами, - отмечал А.Е.Козлов. - Расширяющаяся практика договорных отношений может в конечном счете нанести ущерб провозглашенным в Конституции Российской Федерации принципам федерализма»¹²⁶. По мнению В.Е.Чиркина «договоры ведут к неравноправному положению различных субъектов, что про-

¹²⁵ Губогло М.Н. 1997. Федерализм власти и власть федерализма. В кн.: Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997, с. 121.

¹²⁶ Конституционное право. Отв. редактор А.Е.Козлов. М., 1996, с.223.

тиворечит тезису о равноправии, выраженному в ст. 5 Конституции 1993 г.»¹²⁷. Еще более категорична И.А. Умнова. Она приходит к выводу, что опасность для государственного суверенитета Российской Федерации представляет тенденция разрушения «договорным правом» российской конституционно-правовой системы и вымывание договорами элементов государственного суверенитета Российской Федерации»¹²⁸

В договорах Российской Федерации с субъектами зачастую происходило противоречащее Конституции РФ перераспределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.¹²⁹

Во-первых, отдельные вопросы исключительного ведения Федерации передавались в ведение ее субъектов, а именно: международные и внешнеэкономические отношения (Республика Татарстан), создание национальных банков (Республика Татарстан, Республика Башкортостан).

Во-вторых, вопросы исключительного ведения Федерации переходили в предметы совместного ведения с ее субъектами: денежная политика (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика), банковское дело (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания), сертификация (Удмуртская Республика); прохождение альтернативной гражданской службы (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Свердловская область).

В-третьих, вопросы совместного ведения перераспределялись в ведение субъектов РФ: обеспечение защиты прав

¹²⁷ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998, с.329.

¹²⁸ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 113.

¹²⁹ Умнова И.А. Там же, с. 113-115; Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации. В кн.: Федерализм власти и власть федерализма, с. 183-187; Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений, с. 214-224.

и свобод человека и гражданина (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика), решение вопросов адвокатуры и нотариата (Республика Татарстан, Республика Башкортостан), владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами (Республика Татарстан, Республика Башкортостан).

Перечень подобных примеров можно продолжить. В результате происходило противоречащее конституционным нормам перераспределение ряда неотъемлемых прав Федерации, обеспечивающих ее государственный суверенитет. В основе такой практики явно или неявно присутствовала идея о государственном суверенитете республик в составе Российской Федерации, закреплённая республиканскими декларациями и Федеративным договором (для Татарстана – Договором с Российской Федерацией 1994 года).

В Конституции 1993 года такая норма отсутствует. Однако принцип государственного суверенитета был закреплён в тот период конституциями большинства республик и чётко прослеживался в договорной практике. В статье 1 Договора с Республикой Башкортостан прямо записано: «Республика Башкортостан является суверенным государством в составе Российской Федерации». В Договоре с Республикой Татарстан вообще не обозначена ее субъектность в составе России, она объявлена государством, объединённым с Российской Федерацией данным Договором. «Таким образом, - считает И.А. Умнова, - в нарушение Конституции Российской Федерации создан прецедент договорного признания федеральными органами государственной власти государственного суверенитета республики, являющейся субъектом Российской Федерации».¹³⁰ В других договорах принцип суверенитета проявлялся в скрытом виде как перераспределение предметов ведения. На этой основе развивалось и рес-

¹³⁰ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 113.

публиканское законодательство, в значительной части, противоречащее Конституции РФ и федеральным законам. В результате в договорной практике было воспроизведено *противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов.*

Активная суверенизация республик, краев и областей в ходе договорного процесса неизбежно приводила к тому, что различные субъекты приобретали различный объем прав в федеративных отношениях с центром. Причем не только республики, но и другие регионы страны.

Примером активной суверенизации краев и областей явился договор со Свердловской областью. По справедливому замечанию В.Н.Лысенко он был направлен на «выравнивание» прав области с республиками Российской Федерации.¹³¹ Так, статьей 2 Договора к совместному ведению отнесены такие вопросы исключительной компетенции Российской Федерации, как сертификация, организация прохождения альтернативной гражданской службы.

Наиболее радикальной выглядела статья 8 Договора, которая устанавливает возможность **нуллификации федеральных актов**, то есть их аннулирования или признания недействительными на территории области. Статья 7 Договора определяла, что в случае принятия федеральными органами государственной власти в одностороннем порядке подзаконных федеральных правовых актов, противоречащих настоящему Договору, подлежат применению нормы настоящего Договора.

В соглашениях, заключенных на основании Договора, содержались нормы, предоставлявшие право Правительству

¹³¹ Лысенко В.Н. Прочна ли договорная основа федеральных отношений? – Сборник договоров и соглашений между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации о разграничении предметов ведения и полномочий. М., 1977, с. 739-744.

Свердловской области в случае несвоевременного федерального финансирования проводить зачеты по платежам в федеральный бюджет. В результате Свердловская область могла сократить перечисления в федеральный бюджет. Подобные льготы и преимущества ставили Свердловскую область в привилегированное положение по сравнению с другими регионами страны.

В результате договорный процесс наряду с учетом специфики субъектов Российской Федерации приводил к их фактическому неравенству в отношениях с федеральным центром и возникновению *реального противоречия между закрепленным Конституцией равноправием субъектов Российской Федерации и их фактическим неравенством.*

Таким образом, договорной практикой были порождены (возрождены) два острейших социальных противоречия:

- *противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов;*
- *противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации.*

Данные противоречия тесно взаимосвязаны между собой как разновидности общего противоречия между федеративной системой и составляющими ее субъектами по поводу разделения государственной власти и образуют единую социальную проблему, исследованию которой посвящена настоящая работа.

В ходе договорного процесса эти противоречия не только проявились, но и значительно обострились, получили свое закрепление на федеральном уровне. Одно дело, когда суверенитет республики провозглашается и предметы ведения перераспределяются субъектом Федерации в одностороннем порядке в рамках его конституции. Совершенно иная политическая и правовая ситуация складывается при закреплении этих положений в договоре с Государством в лице его

Президента как высшего должностного лица Российской Федерации, в которую входит данный субъект.

Таким образом, в этот период развития российской федеративной системы доминирующее влияние приобрела децентрализация государственной власти, закреплённая на государственном уровне. Указом Президента РФ от 3 июня 1996 года № 803 утверждены Основные положения региональной политики в Российской Федерации. **Важнейшей задачей и приоритетным направлением государственной региональной политики как раз и была определена децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.**

Однако эти процессы децентрализации к 1999 году достигли столь внушительного размера, что начали переходить в свою крайнюю стадию – дезинтеграцию. Наметилась явно выраженная конфедеративная направленность в историческом движении Российского государства.

Пятая стадия (середина 1999 года – по настоящее время) характеризуется усилением централизации государственной власти. В целях предотвращения возможных негативных последствий были предприняты широкомасштабные меры по укреплению Российской Федерации, выстраиванию четко работающей вертикали государственной власти, обеспечению конституционной законности в деятельности всех ее уровней. Состояние конституционной законности в стране и основные направления по ее укреплению детально проанализированы С.А.Осипяном в обстоятельном Аналитическом докладе Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной Прокуратуре, положения которого использованы автором при изучении особенностей рассматриваемой стадии развития российского федерализма.¹³²

¹³² Осипян С.А. Проблемы конституционной законности. В кн.: Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 годы). Аналитический доклад. Под ред. А.И.Алексеева. М., 2002, с. 11-35.

Образованы семь федеральных округов, усилен федеральный контроль за исполнительной и законодательной властью субъектов, создан институт федерального вмешательства, приняты решительные меры прокурорского реагирования по обеспечению верховенства Конституции РФ и федеральных законов и приведению в соответствие регионального законодательства. Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации» были закреплены основные принципы разделения государственной власти в Российской Федерации, определена процедура и установлены жесткие пределы заключения договоров и соглашений субъектов с Федерацией, установлены сроки приведения договорного поля и регионального законодательства в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. С принятием Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ произошло дальнейшее усиление централизации государственной власти в стране (параграф второй главы третьей).

Решительная и жесткая государственная политика по наведению конституционного порядка дала свои результаты. Законодательное ограничение договорной практики в совокупности с ее реальными недостатками и упущениями привели к возникновению негативного отношения к договорной форме разделения власти вплоть до полного отрицания возможности ее применения в конституционной практике. Наметилась тенденция к расторжению заключенных договоров. Подводя промежуточные итоги федеральной реформы, Д.Н.Козак на пресс-конференции 1 июля 2003 года отметил, что осталось восемь регионов, с которыми до сих пор не расторгнуты договоры. Они все должны будут пройти утверждение федеральными законами, иначе прекратят свое

существование.¹³³ В этой связи противоречащую Конституции РФ договорную практику перераспределения предметов ведения можно считать прекращенной.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов значительная усилена роль и расширены полномочия Министерства юстиции РФ по мониторингу правового пространства. В соответствии с Указом Президента РФ от 10 августа 2000 года «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» создан федеральный банк нормативных правовых актов субъектов РФ – федерального регистра, ведение которого возложено на Министерство юстиции РФ. Данному ведомству предоставлены полномочия по проведению юридической экспертизы региональных нормативных правовых актов и внесению представлений в принявшие их региональные, а также в соответствующие федеральные органы государственной власти в случае их несоответствия Конституции РФ и федеральным законам.

Возросла действенность прокурорского надзора за региональным законотворчеством. К концу 2001 года в соответствии приведены положения 66 конституций и уставов субъектов Федерации. Только в 2001 году выявлено более четырех тысяч незаконных правовых актов органов региональной власти, из которых две трети на основе прокурорского реагирования отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством. Таким образом, по мнению С.А.Осипяна, комплексные меры, принятые всеми ветвями и уровнями государственной власти, «привели к относительной стабилизации правовой дисциплины и правопорядка, обеспечению конституционной законности».¹³⁴

«По настоящему сильное государство – это еще и прочная федерация, - отметил Президент России В.В.Путин в Послании Федеральному Собранию 2001 года, - Сегодня уже

¹³³ Российская газета, 2 июля 2003 года, № 127, с. 1, 3.

¹³⁴ Осипян С.А., указ. соч., с. 22.

можно сказать: период «расползания» государственности позади. Дезинтеграция государства, о которой говорилось в предыдущем Послании, остановлена».¹³⁵

Централизация государственной власти, как неизбежная данность и эффективная мера по предупреждению и пресечению дезинтеграционных процессов, безусловно необходима. «При отсутствии прочных скреп, придающих государственной системе устойчивость, - справедливо отмечают А.А.Галкин, П.А.Федосов, С.Д.Валентей, В.Д.Соловей, - федеративное устройство может оказаться ширмой, прикрывающий латентный процесс распада».¹³⁶ Сказано емко и убедительно. Однако при научном исследовании проблемы неизбежна постановка вопроса о судьбе социальных противоречий, которые возникли в истории развития российского федерализма. Какие изменения и трансформации произошли с ними: сгладились они или разрешились, перешли в латентное состояние или достигли стадии социального конфликта? *Два последующих параграфа настоящей работы как раз и посвящены научному анализу тех самых двух социальных противоречий по поводу разделения государственной власти, их состоянию и перспективам разрешения на современном этапе развития российской федеративной системы.*

¹³⁵ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2001, с. 4.

¹³⁶ Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Федерализм и публичная сфера в России. – Полис, 2001, № 4, с. 133-134.

3. Государственный суверенитет Российской Федерации и суверенность ее субъектов.

Суверенитет, как политическое и правовое понятие, отражая расстановку и соотношение политических сил в конкретных государствах, наполнялся различным содержанием в ходе исторического процесса. «Под флагом борьбы за суверенитет и государственную независимость нередко разрушались одни государства и создавались другие, - пишет по этому поводу Б.С.Крылов, - История политического развития нашей страны показывает, что понятие суверенитета использовалось, в частности, для обоснования обретения независимости Российской Федерации и установления полномочий федеральной государственной власти и государственной власти субъектов Российской Федерации».¹³⁷

Особое значение идеи суверенности приобретали в наиболее драматические периоды истории, что, естественно, способствовало активной разработке теории суверенитета, обуславливало различное его понимание в зависимости от общественных интересов народов, классов и государства в целом. Стимулирующая роль в возникновении и развитии научного знания, как известно, принадлежит общественным потребностям, социальному заказу общества. По справедливому замечанию Ф.Энгельса, если у общества появляется потребность, то это продвигает науку вперед больше, чем десяток университетов.¹³⁸

Основоположителем понятия государственного суверенитета считается Жан Боден, учение которого было направлено на обоснование абсолютной, единой и неделимой суверенной власти монарха в борьбе с правителями провинций, отстаивающих самостоятельность и независимость своей власти. «Во Франции времен его покровителя Генри-

¹³⁷ Крылов Б.С. Суверенитет, его понятие и основные виды. В кн.: Общая теория государства и права. Том 1, с. 139-140.

¹³⁸ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 39, с. 174.

ха Ш вопрос о субординации внутри королевской семьи имел особое значение, - раскрывает социальную обусловленность его теории суверенитета М.И.Дегтярева. - В контексте династической борьбы он желал утвердить приоритет королевской власти по отношению к власти родственников монарха – фактически *неограниченных* государей провинций». ¹³⁹

По мере развития гражданского общества и зарождения буржуазных отношений теория абсолютного суверенитета сменилась концепцией ограниченного (Дж.Локк), и народного суверенитета (Ж.Ж.Руссо), пониманием народа как единственного источника государственной власти и носителя суверенитета.

Возникновение федеративных государств детерминировало пересмотр прежних положений и появление новых подходов в теории суверенитета, объясняющих создание и функционирование власти, разделенной между федеративным государством и составляющими его субъектами. В научной литературе детально проанализированы различные концепции о природе и сущности суверенитета, сформировавшиеся в юридической науке в период XVIII - начала XX веков. ¹⁴⁰ Выделим основные из них.

Теория разделенного суверенитета возникла в XVIII веке в связи с образованием США и получила широкое развитие в дальнейшем: федеральная власть делит суверенитет с составными частями федерации (Дж.Мэдисон, А.Гамильтон, А.Токвиль, Г.Вайц, О.Майер и др.). «При этом разделение суверенитета понималось ими в духе разделения компетенции между федерацией и ее субъектами. Основатели США в значительной степени находились под влиянием Монтескье и его теории разделения властей. Федеративное государство, в их трактовке, - это своеобразная форма разделения

¹³⁹ Дегтярева М.И. Разработка понятия суверенитета Жаном Боденом – Полис, 2000, № 3, с. 157.

¹⁴⁰ Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. СПб, 2002, с. 33-49. Федерализм: Энциклопедический словарь, с. 234-237.

суверенитета. Они исходили из того, что полномочия американского правительства простираются лишь на известное число определенных объектов и штатам предоставляется непререкаемый суверенитет над всеми другими объектами». ¹⁴¹

Теория единого и неделимого суверенитета: суверенитет неделим и принадлежит только самой федерации (П.Лабанд, Г.Елинек и др.). «Суверенитет логически представляет собой превосходную степень; он не поддается раздроблению и терпит рядом с собой только однородные величины того же вида, - критиковал теорию разделенного суверенитета Г.Елинек. – Поэтому может существовать рядом друг с другом много суверенных государств, но отнюдь не в качестве носителей одной и той же государственной власти. Не существует поэтому раздельного фрагментарного, уменьшенного, ограниченного, относительного суверенитета». ¹⁴² К.Маркс, как известно, также отрицал возможность существования в одном государстве двух суверенных властей: «Две суверенные власти не могут одновременно, бок о бок, функционировать в одном государстве. Это нелепость вроде квадратуры круга». ¹⁴³

Теория «синтетического» суверенитета: суверенитет принадлежит в синтетической неразрывности совместно центральной и федерированным частям (А.С.Яценко). Сущность федерализма заключается в равновесии федеральных и региональных властей, при котором федерированные части сохраняют особое, своеобразное самостоятельное участие в образовании общегосударственного суверенитета. Федеральная и местные власти не рядом друг с другом (теория разделенного суверенитета) и не одна над другой (теория единого и неделимого суверенитета), а друг с другом и друг в друге. В федеральном союзе центральные и местные вла-

¹⁴¹ Тэпс Д., указ. соч., с. 33.

¹⁴² Елинек Г. Право современного государства. М., 1908, с. 328.

¹⁴³ Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 6, с. 263.

сти должны быть не противопоставлены, а примеряемы в высшем единстве.¹⁴⁴ Выглядит убедительно и вполне современно.

Образование Союза ССР стимулировало научную разработку идей суверенитета союзных республик в рамках единого союзного государства (И.Д.Левин, В.А.Дорогин, Д.Л.Златопольский, А.И.Лепешкин, В.С.Шевцов и др.). Официальная научная доктрина исходила из одновременного существования суверенитета СССР и суверенитета союзных республик. Сложный вопрос об их соотношении был предметом детальных научных исследований. Рассмотрим основные теоретические подходы и взгляды в этой области.

Вопросы суверенитета фундаментально исследованы А.И.Лепешкиным, концептуальные разработки которого можно считать признанной научной доктриной того времени.¹⁴⁵ Суверенитет рассматривался как свойство государственной власти быть верховной внутри и независимой внешне. «Советское союзное государство является суверенным социалистическим государством. Вместе с этим в Союзе ССР сохраняют свой суверенитет советские союзные республики – равноправные члены Союза ССР. Возникает вопрос: действуют ли в Советском союзном государстве параллельно два суверенитета или в Союзе ССР существует единый, нераздельный суверенитет».¹⁴⁶ Исходным для решения поставленного вопроса являлось понятие народного суверенитета. Суверенитет советского народа означает, что вся полнота власти в государстве принадлежит советскому народу, он является единственным источником и субъектом власти. Суверенитет советского народа един и неделим, как неделима и принадлежащая ему власть.

¹⁴⁴ Яценко А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912, с. 319-322.

¹⁴⁵ Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977, с.250-290.

¹⁴⁶ Там же, с. 250.

Народный суверенитет воплощается в государственном суверенитете, который рассматривается при этом не как особый суверенитет, действующий параллельно с народным, принципиально отличный от него и имеющий свой особый источник. «Советский народ наделяет свое социалистическое государство правом на осуществление суверенитета. И Советское государство, воплощая в себе власть народа, его суверенитет, само становится суверенным, т.е. его государственная власть обладает всеми свойствами суверенной власти. Следовательно, по своей социальной сущности суверенитет народа и суверенитет Советского государства едины, нераздельны. Это не два изолированных друг от друга суверенитета, а единый народный суверенитет, осуществляемый как непосредственно народом, так и посредством его государственной власти. Поэтому государственный суверенитет выступает как бы государственно-правовой формой осуществления народного суверенитета. В этом состоит диалектическое единство и различие между народным и государственным суверенитетом как двумя формами одной и той же сущности».¹⁴⁷ Суверенитет неделим, его нельзя распределить между Союзом и союзными республиками, как нельзя ограничить или расширить, Термины «ограничение», «расширение» применимы к правам государственных органов или государства в целом, но не к его суверенитету.

Государственная власть в стране едина, что не отрицает государственную власть союзных республик. Она реально существует, но действует не изолировано от союзной, а в органическом единстве с ней. Союзный и республиканский суверенитеты не противостоят друг другу, а действует каждый в своей сфере самостоятельно. Разделение компетенции между двумя уровнями государственной власти не означает разделение единого суверенитета в Советском союзном государстве. Федеральный и республиканский суверенитеты не

¹⁴⁷Лепешкин А.И., указ. соч., с. 252.

действуют обособленно, отдельно или параллельно, они действуют в единстве, постоянно взаимодействуя между собой, дополняя друг друга, и в то же время они не тождественны, не поглощают друг друга. Суверенитет союзных республик выступает как бы национальной специфической формой осуществления единого суверенитета союзного государства.¹⁴⁸ Вот такая непростая диалектическая концепция имела место в советской государственно-правовой науке.

Определенное развитие эти идеи получили в работах В.С.Шевцова, специально посвященных исследованию суверенитета и поэтому более детально раскрывающих его отдельные особенности.¹⁴⁹ Им предложено достаточно полное определение данного понятия:

«Государственный суверенитет – это совокупность неотъемлимых и органически присущих государственной власти свойств, выражающих ее сущность и проявляющихся в соответствующих политико-правовых формах во внутренней и внешнеполитической деятельности государства. Такими свойствами являются верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость от какой-либо иной власти в международно-правовом общении».¹⁵⁰

Эти свойства (верховенство и независимость) рассмотрены весьма подробно. Верховенство означает самостоятельность и независимость государственной власти от любой иной власти внутри страны, что возможно лишь тогда, когда она является единой и единственной. Суверенная власть внутри государства не имеет правовых ограничений. Неограниченность суверенной власти рассматривается как важнейший ее признак, на основе которого делается вывод о неограниченности суверенитета. Независимость вовне предполагает определенное ограничение в правах на международной аре-

¹⁴⁸ Лепешкин А.И., указ. соч., с. 259-260.

¹⁴⁹ Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства. М., 1972; Он же. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии) М., 1978.

¹⁵⁰ Шевцов В.С. Национальный суверенитет, с. 107.

не. Однако, во-первых, не всякое ограничение компетенции влечет ограничение суверенитета, во-вторых, добровольное самоограничение государством части своих прав не может изменить ее суверенного характера, в-третьих, международное общение и сотрудничество равноправных и суверенных государств не имеют ничего общего с каким-либо ущемлением их суверенных прав. Суверенитет не сводится к компетенции, совокупности прав, даже суверенных хотя и проявляется в этих правах. Их соотношение объясняется в рамках диалектики категорий количества и качества: если ограничение суверенных прав достигает определенной степени государство не может осуществлять свои функции и перестает быть суверенным.¹⁵¹

Суверенитет является одновременно политическим и правовым понятием и имеет в этой связи классовое содержание, которое не утрачивается и в условиях социализма, когда народ выступает новой исторической политической общностью, единым политическим целым. При рассмотрении соотношения союзного и республиканского суверенитетов союзный рассматривается как самостоятельное явление, а не как уступленная часть республиканских суверенитетов. Одновременно суверенитет республик неправильно рассматривать как производный от союзного. В.С.Шевцов здесь солидарен с А.И.Лепешкиным, что эти суверенитеты не могут существовать обособлено, они взаимообусловлены и дополняют друг друга, постоянно взаимодействуя между собой.¹⁵²

В.С.Шевцов затрагивает вопросы государственности автономной республики, которая по Конституции 1978 года являлась государством, не обладая при этом суверенитетом (статья 78). В рамках исследуемой проблемы это представляет несомненный интерес. Для объяснения сочетания государственности и несuverенности у автономных республик

¹⁵¹ Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства, с. 30-36, 42-45.

¹⁵² Там же, с. 56-57, 203-205.

им создается своеобразная конструкция. Государственный суверенитет признается свойством государственной власти, а не государства. Связь государства с суверенитетом обеспечивается через систему прав государства, в первую очередь, через его суверенные права. Таким образом, государственный суверенитет – свойство государственной власти, суверенные права – правомочия государства.¹⁵³ Выглядит спорно и неубедительно и лишний раз подтверждает классовое, политическое содержание понятия «суверенитет», о котором говорил В.С.Шевцов.

Столь широкое рассмотрение теории суверенитета в советской юридической науке представляется необходимым для дальнейшего исследования проблемы. В советский период, несмотря на формальность федеративного устройства государства и, соответственно, суверенитета союзных республик, разработаны важнейшие основополагающие аспекты понятия «суверенитет», без которых невозможны научные разработки современных особенностей российского федерализма.

В январе 1991 года редакцией журнала «Советское государство и право» проведен круглый стол «Суверенитет в государственном и международном праве». В период активной суверенизации союзных и автономных республик, подготовки нового Союзного договора прошедшая дискуссия отразила определенное переосмысление прежних научных и идеологических парадигм, содержала некоторые новые подходы, наметившиеся в теории суверенитета.¹⁵⁴

Центральное место, естественно, занимал вопрос о соотношении суверенности федеративного государства и образующих его субъектов, по которому определились две противоположные позиции. Одни участники круглого стола,

¹⁵³ Суверенитет Советского государства, с. 40-42.

¹⁵⁴ Круглый стол журнала «Советское государство и право». Суверенитет в государственном и международном праве. - Советское государство и право, 1991, № 5, с. 3-28.

считая безусловным суверенитет республик в обновленном СССР, соответственно, в новом Союзном договоре, основное внимание уделяли путям и способам превращения формального республиканского суверенитета в реальное свойство союзного государства (Б.Н.Топорнин, Ю.И.Скуратов, Б.М.Лазарев, И.Ш.Муксинов и др.). Наиболее отчетливо это направление обозначил Б.М.Лазарев: «Я считаю, что суверенными должны быть и Союз, и республики. Но поскольку компетенция у республик сейчас скудна, возникает сомнение, суверенны ли они как государства. Так давайте же наполним суверенитет республик реальным содержанием, чтобы они зажили полнокровной жизнью, и это поможет нам создать добровольный Союз процветающих республик».¹⁵⁵ Другие ученые и политики, также отмечая формальный характер советской федерации и называя ее «фикцией», приходили к иным выводам: не может быть «суверенитета в суверенитете», субъекты федерации, даже обладая широкими полномочиями, не являются суверенными образованиями (А.А.Мишин, Р.А.Мюллерсон, Э.И.Скакунов). По мнению Э.И.Скакунова, если исторический опыт говорит в пользу нераздельности государственного и национального суверенитета, «то в формуле «суверенитет в суверенитете» заложена возможность совмещения государственного суверенитета центра с национальным суверенитетом республик – все та же имперская конструкция, отгораживающая нас от современной цивилизации».¹⁵⁶

Были высказаны весьма интересные соображения по отдельным аспектам проблемы. Концепция абсолютного суверенитета Т.Гоббса, при которой власть государства-чудовища Левиафана абсолютна, беспредельна и неограниченна, не соответствует реальной жизни. Абсолютное верховенство государства внутри страны – не правило, а редкое исключение (И.И.Лукашук). Понятие «государственный народ»

¹⁵⁵ Там же, с. 14.

¹⁵⁶ Там же, с. 23.

равнозначно понятию «постоянно проживающее население». Понятие «коренные нации» не следует отождествлять с государственным народом. Остающиеся за пределами коренной нации люди, нередко превышающие по численности коренную нацию, обладают всеми гражданскими правами и свободами (Б.Н.Топорнин). Применительно к федерации, родовой признак которой – разделение государственной власти между центром и ее субъектами, нельзя говорить о полноте власти только центра или субъекта. Это система конституционно разделенной государственной власти и совместного ее осуществления республиками через центр и полномочия субъектов (Н.Н.Деев). Суверенитет – независимая государственная власть, неподчиненная власти другого государства. Поэтому, если в федерации происходит не подчинение одной государственной власти другой, а распределение компетенции на территории члена федерации, которая одновременно является частью федеральной территории, т.е. на территории с двойным правовым статусом, то каждый из субъектов властвования (союз и республика) выступает на данной территории как суверен, в рамках своей компетенции осуществляющий свою власть независимо (Е.Т.Усенко). И, наконец, главный редактор журнала К.Ф.Шеремет выразил серьезную озабоченность правовым невежеством при реализации идей суверенитета на практике. При невежественном употреблении категории суверенитета нас подстерегает большая опасность. Сегодня при использовании понятия суверенитета преобладают политические, а не юридические подходы и концепции. Конечно, политический и юридический аспекты тесно взаимосвязаны в понятии суверенитета, но такой явный перекосяк – это мина замедленного действия. Последующие исторические события как в Советском Союзе, так и в Российской Федерации, к сожалению, подтвердили эти высказывания.

Исторический процесс суверенизации Российской Федерации в рамках Советского Союза и порожденная им су-

веренизация республик в составе России, распад Советского Союза обострили проблему суверенитета, активизировали научные исследования в этой области (Р.Г.Абдулатипов, Л.Ф.Болтенкова, Б.С.Крылов, Л.М.Карапетян, Д.Н.Миرون, Ф.Х.Мухаметшин, Р.В.Енгибарян и Э.В.Тадевосян, Д.Тэпс, И.А.Умнова, Р.С.Хакимов, Б.С.Эбзеев и др.), привели к широкому спектру подходов от полярных противоположностей (единый и неделимый государственный суверенитет – полный суверенитет республик) до различных промежуточных форм (разделенный, ограниченный суверенитет, суверенность, суверенная государственность субъектов федерации).

Теоретические конструкции, отражающие противоречивую конституционную практику постсоветского периода, в качестве базовых рассматривали различные положения, что приводило к неодинаковым и даже противоположным выводам о соотношении государственного суверенитета и суверенитета (суверенности) или, наоборот, несuverенности субъекта Российской Федерации. В юридической науке, по мнению автора, сложились определенные общепризнанные основы, своего рода исходные аксиомы. Последовательное и логически непротиворечивое их применение позволит, как представляется, в какой-то мере разобраться в многообразии политических и научных взглядов и систематизировать значительный теоретический и эмпирический материал в этой области.

1. Суверенитет государства – неотъемлимое свойство государственной власти, которое заключается в ее верховенстве внутри страны и независимости в международных отношениях. Данное суждение представляется общепризнанным в международном и государственном праве, предельно аксиоматично, не требует дополнительных доказательств и закреплено в рамках принципа суверенного равенства государств Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотруд-

ничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.¹⁵⁷

2. Суверенитет не может быть абсолютным, верховенство внутри и независимость вовне всегда относительны. «Абсолютный суверенитет» одного государства несовместим с суверенитетом других, - анализирует это положение применительно к международным отношениям И.И.Лукашук. – Суверенитет осуществляется в рамках международного права, в противном случае он означал бы произвол. Разграничение сфер действия суверенитета – одна из главных функций международного права».¹⁵⁸ Внутри страны суверенная власть также не может быть беспредельной, она осуществляется в рамках, определенных конституцией государства и международно-правовыми документами. «Власть суверенного демократического государства, - отмечает английский ученый П.Кинг, - не абсолютна, не тотальна и не беспредельна».¹⁵⁹

Однако добровольное самоограничение государством своих прав внутри страны и вовне не противоречит суверенитету государства и не отрицает его. Наоборот именно в этом проявляются независимость и верховенство суверенной власти.

3. Суверенитет – качественная характеристика государственной власти, не сводимая к правам государства. Государственный суверенитет, проявляясь в компетенции государства, означает, что оно обладает некоторым минимумом прав, выражающих верховенство и независимость (суверенными правами). При определенном их сокращении происходит качественное изменение – утрата государственного суверенитета. Таким образом, суверенитет как качественная, а не количественная характеристика, не может быть разделен: он или есть, или его нет.

¹⁵⁷ Международное право в документах. М., 2003, с. 22-23.

¹⁵⁸ Лукашук И.И. Международное право. Общая часть. М., 2000, с. 283.

¹⁵⁹ Кинг П. Классификация федераций – Полис, 2000, № 5, с. 14.

В этой связи вряд ли можно согласиться с концепцией разделенного суверенитета (федеральная власть делит суверенитет с субъектами федерации), так как при этом суверенитет фактически сводится к компетенции (набору прав и обязанностей) государства.

4. Единственным источником всей системы государственной власти является многонациональный народ России. Российский народ, приняв на референдуме 1993 года Конституцию РФ, непосредственно учредил всю систему государственной власти в Российской Федерации. Выбирая Президента России и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания, российский народ тем самым также реализует свою власть непосредственным путем и передает избранным лицам право на власть, делегирует свои властные полномочия на определенный период. При этом сама учредительная власть остается за народом.¹⁶⁰ Избранные народом должностные лица осуществляют государственную власть от его имени и по его поручению. Источником государственной власти остается народ, лишь осуществляется эта власть народом опосредовано, посредством выбранных им должностных лиц, которые от его имени формируют остальные органы системы государственной власти в стране, которую учредил народ.

Таким образом, можно констатировать двуединый характер учредительной природы государственной власти русского народа. С одной стороны, принимая Конституцию, он учреждает всю систему государственной власти с ее разделением на федеральную и региональные. И в этом своем качестве русский народ является **прямым источником** всей государственной власти в стране. С другой стороны, выбирая Президента России и депутатский корпус Государственной Думы РФ, он формирует определенную Конституцией РФ часть федеральной государственной власти. В этом своем качестве

¹⁶⁰ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд, с.30-31

российский народ выступает как *непосредственный источник* федеральной государственной власти в стране.

5. Народ субъекта Российской Федерации, как политико-территориальная общность, является единственным непосредственным источником региональной власти, а также прямым источником всей системы государственной власти в стране и непосредственным источником федеральной власти. Выбирая свой законодательный (представительный) орган и главу исполнительной власти, он выступает как *единственный и непосредственный источник* всей региональной власти. Участвуя в референдуме по принятию Конституции РФ, как часть общего целого – российского народа – народ субъекта РФ совместно со всеми народами других субъектов принимает участие в учреждении всей системы государственной власти в стране и в этом своем качестве в составе всего российского народа, является *прямым источником* всей государственной власти в стране. Принимая участие в выборах депутатов Государственной Думы РФ, народ субъекта формирует часть федеральной государственной власти, определенную для него Конституцией РФ. Посредством выбранной им законодательной (представительной) власти субъекта и главы региональной исполнительной власти народ субъекта определяет своих представителей в Совете Федерации, которая является палатой субъектов РФ в Федеральном Собрании. Таким образом, принимая непосредственное участие в формировании обеих палат Федерального Собрания, народ субъекта РФ выступает как *непосредственный источник* федеральной государственной власти в стране, участвует в ее осуществлении и в управлении федеративным государством в целом.

6. Государственная власть в Российской Федерации в силу своей учредительной природы одна, которая в связи с федеративным устройством государства имеет два уровня, две формы своего проявления: федеральную и региональную. Обе эти формы действуют на территории

субъекта РФ одновременно, причем не раздельно и параллельно, а, сопрягаясь и дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии диалектическое единство всей системы государственной власти в стране.

7. Единственным носителем суверенитета Российского государства (государственного суверенитета) является российский народ. Как непосредственный суверен, принимая Конституцию РФ, он наделяет суверенитетом государство, единственным источником власти которого является. Государственный суверенитет не есть нечто отличное от суверенитета народного. Это не два изолированных друг от друга суверенитета, а единый народный суверенитет, осуществляемый народом как непосредственно, так и посредством его государственной власти. Потому государственный суверенитет является государственно-правовой формой проявления народного суверенитета.¹⁶¹ Суверенитетом обладает государство, государственная власть в целом, а не те или иные органы государственной власти. Эти особенности были обозначены еще Жаном Боденом. Отличие здесь следующее: суверен – постоянный обладатель власти, а правитель – не суверен, а тот, кто распоряжается государственной властью временно, как ее держатель (депозитарий).¹⁶² По мнению Б.С.Крылова, «перенесение понятия суверенитета на органы государства обусловлено прежде всего стремлением носителей государственной власти отождествлять себя с государством. Так сказать, персонифицировать государство в своем лице».¹⁶³

8. В формировании государственного суверенитета участвуют все народы субъектов РФ, как образующие в своей совокупности российский народ и принимающие участие в учреждении всей системы государственной власти в стране.

¹⁶¹ Лепешкин А.И., указ. соч., с. 252.

¹⁶² Дегтярева М.И., указ. соч., с. 157.

¹⁶³ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994, с. 18.

9. Республики в составе Российской Федерации конституционно определены как государства и в этой связи обладают суверенитетом. Для них свойственны все характерные для государства признаки: территория, народ, государственная власть.

Обоснованным представляется мнение Б.С.Эбзеева о мнимости противоречия между положениями федеральной Конституции и конституциями республик в ее составе по поводу их суверенитета: «Если в части 2 статьи 5 Конституции Российской Федерации за республиками признается статус государств, то тем самым признается их суверенитет, ибо он является атрибутивным свойством любого государства. Суверенность государства определяется не наличием записи об этом в конституции, а объемом его полномочий и прав.

Другое дело, что представления о суверенитете государства претерпели существенную модификацию по сравнению с тем, как они сложились изначально в период борьбы с феодалской раздробленностью и формирования крупных централизованных государств. Государственный суверенитет есть своеобразный синдром политического развития человечества, и это развитие привносило и привносит в теорию и практику суверенитета новеллы, диктуемые эпохой и потребностями самих государств. Попытки реанимировать представления о суверенитете, сложившиеся четыре столетия назад, могут привести в общественную практику немало деструктивного, не способного предложить ориентиры, адекватные потребностям социального и политического прогресса. Речь сегодня идет об отказе от абсолютизации суверенитета, несовместимого ни с правами народа в целом или отдельного человека, ни с правами самого государства».¹⁶⁴ Конституционный принцип равноправия субъектов Россий-

¹⁶⁴ Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства. – Конституционный Суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 1992-1996. М., 1997, с. 508.

ской Федерации позволяет распространить это утверждение не только на республики, но и на другие субъекты Российской Федерации. «Заложенная в Конституцию Российской Федерации модель федерализма, как считает Б.С.Эбзеев, не отрицает наличия не только у республик, но и у других ее субъектов – краев, областей, автономной области, автономных округов ряда прав, присущих суверенитету».¹⁶⁵

10. Государственный суверенитет в силу единственности своего носителя – российского народа – один, однако в связи с федеративным устройством государства имеет две формы проявления: суверенитет Российского государства в целом и суверенитет (суверенность) субъектов Российской Федерации.

Понимание двойственной природы суверенитета в Российской Федерации получает все большее распространение в научной и политической жизни. Многие исследователи (Л.М.Карапетян, Р.В.Енгибарян и Э.В.Тадевосян, Н.А.Михалева, Б.Н.Топорнин, Д.Тэпс и др.)¹⁶⁶ считают, что на территории Российской Федерации одновременно действуют и реализуются как суверенитет федерации, так и суверенитет (суверенность) ее субъектов (республик), не исключая, а дополняя друг друга. Рассмотрим подробнее этот важнейший вопрос.

Суверенность субъекта федерации как правовая возможность. Правовая возможность существования суверенитета субъектов Федерации наряду и одновременно с суверенитетом федеративного государства ставится под сомнение многими исследователями и отрицается Конституцион-

¹⁶⁵ Там же, с. 510

¹⁶⁶ Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 233; Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (Читая новейшую учебную литературу).-Государство и право, 2001, № 1, с. 20; Конституции республик в составе Российской Федерации (сборник документов). М., 1995, с. 9; Конституция Российской Федерации. Комментарий. М., 1994, с. 35; Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма, с. 126.

ным Судом Российской Федерации (далее КС РФ). В его решениях (постановление от 7 июня 2000 года, определение от 27 июня 2000 года) отмечено следующее (все выделения произведены автором).

Конституция Российской Федерации **не допускает** какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России и, следовательно, **не предполагает** какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации.

Суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции Российской Федерации, **исключает** существование двух уровней суверенных властей, находящихся в единой системе государственной власти, которые обладали бы верховенством и независимостью, т.е. не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации. По смыслу преамбулы, статей 3, 4, 5, 15 (часть 1), 65 (часть 1), 66 и 71 (пункт «б»)) Конституции Российской Федерации в их взаимосвязи, республики как субъекты Российской Федерации **не имеют статуса суверенного государства** и решить этот вопрос иначе в своих конституциях они не могут, а потому не вправе наделить себя свойствами суверенного государства – **даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.**

Признание за республиками суверенитета, при том что **все другие субъекты Российской Федерации им не обладают**, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации,

ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению **как противоречащие Конституции Российской Федерации**.

Следует отметить, что имеются достаточно весомые аргументы, позволяющие сомневаться в категоричности сделанных выводов. Рассмотрим основные суждения и умозаключения, содержащиеся в решениях КС РФ.

Умозаключение первое содержит в качестве посылки следующее категорическое суждение: Конституция РФ **не допускает** какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России. Действительно, часть первая статьи 3 Конституции РФ гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Однако статья 11 Конституции РФ (части первая и вторая) наряду с государственной властью в Российской Федерации выделяют государственную власть в субъектах Российской Федерации, которую осуществляют образуемые **ими** органы государственной власти. При рассмотрении части первой статьи 3 во взаимосвязи с частями первой и второй статьи 11 становится понятно, что в Конституции многонациональный народ России признается носителем суверенитета и единственным источником государственной власти в Российской Федерации, т.е. власти государства в целом. Источник государственной власти в субъектах РФ, их суверенитет или отсутствие такового в Конституции РФ не обозначается, соответственно, их наличие не отрицается. По этой причине основная посылка в решениях КС РФ истинна для государственной власти в Российской Федерации, т.е. власти государства в целом. Однако она не является считаться истинной для государственной власти в субъектах РФ, ибо не многонациональный народ России, а народ субъекта РФ, как было показано выше, является единственным источником региональной власти.

По этой причине нельзя признать истинными выводы, содержащиеся в решениях КС РФ, которые сделаны на основе данной посылки **в отношении государственной власти в субъектах Российской Федерации:**

- Конституция РФ **не предполагает** какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации;
- суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции РФ, **исключает** существование двух уровней суверенной властей;
- субъекты РФ **не имеют статуса суверенного государства, даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.**

Умозаключение второе: Признание за республиками суверенитета, при том, что **все другие субъекты Российской Федерации им не обладают**, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом, по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством. Данное умозаключение представляет собой рассуждение от противного, которое можно представить в виде следующей логической схемы:

1. Предположим обратное: республики обладают суверенитетом.
2. Тогда в связи с принципом конституционного равенства суверенитетом должны обладать и другие субъекты РФ (края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа).
3. Но это – абсурд, второе суждение ложно: эти (другие) субъекты не могут обладать суверенитетом.
4. Значит, республики не обладают суверенитетом.

При истинности второго и третьего суждений логически закономерен истинный вывод. Второе суждение (принцип конституционного равноправия) аксиоматично и дока-

звания истинности не требует. Третье суждение, наоборот, не аксиоматично; необходимо доказывание его истинности. Однако истинность этого суждения не была предметом судебного рассмотрения, не исследовалась и не доказывалась в судебном заседании. По этой причине, по крайней мере, нельзя утверждать, что полученный вывод истинен. (Для сравнения, автор, рассматривая выше вопрос о суверенности **всех** субъектов РФ, сначала доказывал исходную посылку силлогизма: суверенность республик. И только после этого, через вторую посылку: конституционный принцип равноправия субъектов РФ делал вывод о суверенности других субъектов РФ).

Умозаключение третье: Положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению **как противоречащие Конституции Российской Федерации**. Исходной посылкой является суждение о противоречии Конституции РФ положений Федеративного договора о суверенитете республик. Однако это суждение, как и аналогичная посылка в предыдущем умозаключении, в судебном заседании не доказывалась. Данное суждение без дополнительной аргументации не может считаться истинным. По этой причине и судебный вывод о неприменимости положений Федеративного договора о суверенности республик в виду их якобы противоречию федеральной Конституции также не может считаться истинным.

По мнению автора, наоборот, эти положения Федеративного договора не противоречат Конституции РФ и являются действующими по следующим основаниям.

Первое. Федеративный договор подписали органы власти **суверенных** республик в составе Российской Федерации. Федеративный договор являлся не просто документом

по разграничению предметов ведения и полномочий, как это иногда считается, а носил конституирующий характер. Во-первых, что самое главное, посредством Федеративного договора осуществлено преобразование унитарного государства в федеративное. Интересна в этой связи позиция Д.Н.Миронова, который в своей докторской диссертации считает, что Федеративный договор, являясь актом конституционного ранга, не лишен черт учредительства: хотя и не направлен на создание Российской Федерации и ее существование не зависит от подписания договора, но он фиксирует преобразование советского федерализма в российский федерализм, РСФСР – в РФ.¹⁶⁷ Во-вторых, его текст полностью включен в состав Конституции 1978 года. В-третьих, в нем закреплены взаимосогласованные общегосударственная воля и свободная воля регионов на реформирование основ государственного устройства России. Федеративным договором республики, как суверенные государства, дали согласие на ограничение своего суверенитета теми полномочиями, «которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Договором»; при этом определено, что статус республики не может быть изменен без ее согласия (статья III Договора). Таким образом, установленный Федеративным Договором статус каждой отдельной республики как суверенного государства не мог быть изменен иначе как при ее согласии.

Второе. В Конституции 1993 года суверенитет республик не обозначен, но и не отрицается. Федеральная Конституция закрепляет лишь основы федеративного устройства, а не осуществляет их детальное регулирование. Отсутствие в ее тексте тех или иных институтов или отдельных норм не означает невозможность их существования или конституционный запрет на их включение в иные нормативные

¹⁶⁷ Миронов Н.Д. Конституционно-правовой статус Республики САХА (Якутия). Автореферат диссертации в виде монографии на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1998, с. 30.

правовые акты. Возьмем, к примеру, уже рассмотренный вопрос об источнике государственной власти субъекта РФ. Отсутствие его конституционного закрепления не означает отсутствие его существования как юридического и политического явления. В правовой литературе, в этой связи, обоснованно выделяются «скрытые полномочия», которые презюмируются в правовом контексте,¹⁶⁸ говорится о так называемых фигурах «конституционного умолчания», оставляющих некоторые вопросы нерешенными и позволяющими развивать конституционные конструкции без формального пересмотра конституции.¹⁶⁹

Третье. Референдум, проведенный на территории России по принятию федеральной Конституции, не мог изменить суверенный статус каждой республики без ее согласия и **ликвидировать** в составе России конституированные Федеративным Договором суверенные государства. Республиканские референдумы по изменению суверенного статуса республик не проводились. В этой связи их народы, являющиеся носителями суверенитета и единственными источниками республиканской власти, не давали на это согласия. Нелишне напомнить, что в семи республиках (Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Адыгея, Дагестан, Карачаево-Черкессия, Тыва) при проведении общероссийского референдума население проголосовало против принятия Конституции РФ. В двух республиках (Татарстан и Чечня) референдум вообще не состоялся.

В указанных решениях КС РФ данные обстоятельства не проанализированы и не рассмотрены. Общее суждение о том, что положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции РФ **без дополнительной аргументации**, как уже отмечалось, не

¹⁶⁸ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции, с. 97.

¹⁶⁹ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001, с. 23.

убеждает. Правовая позиция КС РФ по данному вопросу, как и по любому другому, не может считаться абсолютной истиной, она представляет собой лишь этап в ее познании, частичку объективной истины. Кроме того, научные проблемы не решаются судебными вердиктами, какие бы аргументы юридического или политического характера не были положены в их основу.

Правовая возможность суверенитета субъектов Российской Федерации не противоречит, а наоборот, соответствует общепризнанным научным положениям о его природе. Остановимся на основных признаках суверенитета: верховенстве внутри и независимости вовне.

Верховенство суверенной власти субъектов Российской Федерации. На территории субъекта РФ одновременно действуют два вида государственной власти: федеральная и региональная; объем каждой из них ограничен Конституцией и другими нормативными актами. В установленных таким образом пределах федеральная и региональная власти обладают верховенством друг перед другом, что специально закреплено Конституцией РФ. Статья 73 прямо гласит: «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». Тем самым закреплено верховенство власти субъекта Российской Федерации в пределах, ограниченных верховенством федеральной власти.

Независимость суверенной власти субъектов Российской Федерации. Заключив Федеративный договор, субъекты РФ добровольно передали в ведение Федерации внешнюю политику, международные отношения Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, вопросы войны и мира, внешнеэкономические отношения Российской Федерации, оставив координацию своих международных и внешнеэкономических связей в совместном веде-

нии с Российской Федерацией. Эти нормы в полном объеме сохранены в Конституции 1993 года. Общеизвестным в отечественной юридической науке, как отмечалось, считается, что «добровольное самоограничение государства в определенной части своих прав не способно отразиться на природе государственной власти как таковой и, следовательно, не может изменить ее суверенного характера».¹⁷⁰

Таким образом, проведенный анализ позволяет прийти к выводу о правовой возможности суверенности государственной власти субъектов Российской Федерации, ограниченной суверенной федеральной властью. Однако, как отмечалось, не все правовые возможности находят воплощение в политической действительности, Реализуются только те из них, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия.

Суверенность субъектов Российской Федерации как политическая действительность. На основании июньских (2000 года) решений КС РФ в республиканских конституциях скорректированы нормы, бывшие предметом судебного рассмотрения. Из текста исключены положения о суверенитете республик (за исключением новой Конституции Татарстана, в которой, как будет показано ниже, данное положение серьезно переработано) и вытекающие из них нормы (о верховенстве республиканских законов, о республиканской собственности на природные ресурсы, о республиканской правосубъектности в международных правоотношениях). Сохранены важнейшие положения (которые не признавались КС РФ противоречащими Конституции РФ) о многонациональном народе республик как (единственном) источнике республиканской власти и всей полноте республиканской власти вне пределов полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения и совместного ведения с республиками в формулировке, аутентичной статье 73 Конституции РФ.

¹⁷⁰ Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства, с. 36.

В прежней Конституции Татарстана была заложена норма о полном республиканском суверенитете. В новой редакции, принятой 19 апреля 2002 года на основании решений КС РФ, она переработана по своей сути и сформулирован принцип суверенитета республики как всей полноты республиканской власти вне пределов верховной федеральной власти. «Попытки трактовать республики как негосударственные образования, не обладающие суверенитетом, вызывают недоумение, - считает Президент Республики Татарстан М.Ш.Шаймиев, - Республика есть форма государства, опирающаяся на волю народа, а государство, как известно, без суверенитета не бывает. Мы исходили и исходим из того, что в федеративном государстве не может быть абсолютного суверенитета».¹⁷¹

Особенно остро обсуждался вопрос суверенитета при подготовке и проведении референдума по принятию Конституции Чеченской Республики. За юридическими формулировками стояли две чеченские кампании, судьба чеченского народа и его нахождение в составе Российской Федерации. В Конституции Чечни, как и в Конституции Татарстана 2002 года, сформулирован принцип суверенитета, ограниченного верховной федеральной властью:

«Суверенитет Чеченской Республики выражается в обладании всей полнотой власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и Чеченской Республики и является неотъемлемым качественным состоянием Чеченской Республики».

Следует отметить, что рассматриваемые решения КС РФ не могут быть непосредственно применены к Конституциям Татарстана 2002 года и Чечни 2003 года, так как данные документы не были предметом судебного рассмотрения. При-

¹⁷¹ Послание Президента Республики Татарстан Государственному Совету. Казань, 2002, с. 4.

дание нормативности, общеобязательности и прецедентного характера актам казуального толкования Конституции, к которым относятся июньские 2000 года решения КС РФ, весьма спорно и не вытекает из текста Конституции и Федерального Конституционного Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». По справедливому мнению О.Е.Кутафина, КС РФ не создает новых правовых норм и источником конституционного права не является. «В самом деле, - пишет он по этому поводу, - было бы удивительно, если бы сложности, с которыми сопряжены внесение поправок в Конституцию РФ или ее пересмотр в соответствии с ее гл. 9, можно было бы преодолеть простым решением Конституционного Суда, если бы в процессе толкования Конституции он пользовался правом ее дополнения, развития отдельных положений и т.д.»¹⁷²

Юридическое содержание суверенитета, как он сформулирован в конституциях Чечни и Татарстана, означает полноту государственной власти субъекта вне пределов действия федеральной власти, и ничего больше. Однако это же положение (только без слова «суверенитет») прямо закреплено в статье 73 Конституции РФ и конституциях всех субъектов РФ. Юридическая суть обеих норм идентична и означает, что вне пределов федеральной власти субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти. Значит, идет лишь терминологический спор о том, как назвать это правовое явление – ограниченным суверенитетом или полнотой государственной власти субъекта РФ в определенных пределах. Данная дискуссия как раз и является той самой политической составляющей в содержании научного понятия «суверенитет» и отражает политические пристрастия или антипатии противоположных сторон.

«Думается, многое здесь связано с тем, как понимать суверенитет. Если речь идет о самостоятельности в оущее-

¹⁷² Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002, с. 145-146.

ствлении компетенции, принадлежащей субъектам РФ в соответствии с ее разделением между РФ и субъектами - конечно, такую самостоятельность они должны иметь. Называть ли это суверенитетом – уже дело вкуса и терминологических тонкостей, - пишет по этому поводу С.А.Авакьян. – Следовательно, в обобщенном виде, если вести речь о суверенитете субъектов как праве на самостоятельное ведение дел, - он существует. Если же полагать, что суверенитет дает возможность считаться с Федерацией *по усмотрению субъекта* и право последнего любые вопросы решать *по своему разумению и вне всяких ограничений*, конечно, такого суверенитета субъект любой федерации, в том числе и Российской Федерации, не имеет».¹⁷³

Таким образом, в политической действительности реально действует полнота государственной власти субъекта РФ, которая вне пределов власти федеральной, обладает верховенством и независимостью, т.е. является суверенной. Аналогичным образом определен суверенитет субъектов федерации в конституциях ряда зарубежных стран. Так, в статье 40 Мексиканской конституции говорится о суверенитете штатов «во всем, что относится к их внутренним делам». В статье 3 Швейцарской конституции устанавливается: «Кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией».

Следует особо подчеркнуть, что, приняв на референдуме республиканскую конституцию, чеченский народ тем самым дал согласие **на ограничение своей суверенности** федеральными полномочиями, нахождение в составе России и дальнейшую интеграцию в российской федеративной системе. В этом заключается важнейшая позитивная особенность Конституции Чеченской Республики. Представляется, что суверенность республик в составе Российской Федерации, закрепленная в Федеративном договоре как согласован-

¹⁷³ Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000, с. 202.

ная воля этих республик (для Татарстана и Чечни – закрепленная в их конституциях), является важным фактором, интегрирующим российскую федеративную систему, а не разрушающим ее.

Перспективной в этой связи является идея о необходимости нового федерализма (А.А.Галкин, П.А.Федосов, С.Д.Валентей, В.Д.Соловей), который в отличие от традиционного должен быть ориентирован не только на эффективное управление государственной системой, но и на удовлетворение идентификационных потребностей национальных и этнических меньшинств.¹⁷⁴ К числу таких идентификационных потребностей относится и потребность в суверенитете (суверенности), что подтверждается многочисленными социологическими исследованиями. Рассмотрим кратко некоторые их результаты.

Потребности в социальной идентификации занимают важное место в структуре личности. Самоидентификация человека с той или иной социальной общностью формирует чувство «мы», ощущение защищенности и психологического комфорта. И, наоборот, отсутствие такой идентичности детерминирует маргинальное состояние и возникновение чувства «чужого» среди окружающих людей и, как следствие, высокую психическую напряженность и неудовлетворенность жизнью.¹⁷⁵

В социологических исследованиях получены интересные результаты об уровне республиканской идентичности в национальных республиках (Татарстан и Якутия). *Республиканская идентичность* достаточно высока не только у представителей титульных наций, но и у русского населения. Так, с жителями своей республики отождествляют себя в Татарстане – 64,5% татар и 60, 5% русских респондентов; в Яку-

¹⁷⁴ Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Федерализм и публичная сфера в России. – Полис, 2001, № 4, с. 133-134.

¹⁷⁵ Поршневу Б.Ф. Социальная психология и история. М., 1966, с. 79-84; Шибутани Т. Социальная психология. М., 1969, с. 206-215.

тии – 51,9% якутов и 52,8% русских респондентов (2002 год).¹⁷⁶ Интересны в этой связи обоснования привязанности респондентов к республике. Так, русский преподаватель вуза рассказывая, что его не раз приглашали в Москву, так объяснял, почему он этого не делает: «Знаете, здесь все мое и все меня знают. Идешь по улице, многие здороваются. А потом, здесь такая рыбалка, охота. Я без этого уже не могу! Такое чувство, что это моя земля».¹⁷⁷ Не удивительно, что при таком высоком уровне республиканской идентичности суверенитет республики **в составе России** поддерживают не только представители титульных наций - более 50%, но и значительная часть русского населения - чуть больше 40% (1994-1999 годы).¹⁷⁸

Подытоживая сказанное, следует отметить следующее. Суверенитет как политико-правовое понятие на современном этапе развития единства и разделения политической власти в стране приобретает новое содержание, несовместимое с теорией абсолютного суверенитета, выработанной более четырех столетий назад для оправдания абсолютной монархической власти. В теории и практике российского федерализма под суверенитетом (суверенностью) субъекта РФ все чаще понимают полноту государственной власти субъекта РФ вне пределов действия верховной федеральной власти, зафиксированную российской Конституцией. Разумеется, можно не трогать «священное» понятие суверенитет и не использовать его для обозначения данного правового явления. Не исключены варианты употребления близких по семантике словосочетаний, например, «суверенность», «суверенные права». Однако какие бы терминологические дискуссии не проводились, по мнению автора, они обусловлены

¹⁷⁶ Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность. Авт. Проекта и отв. ред. Л.М.Дробижева. М., 2002, с. 447-453.

¹⁷⁷ Там же, с.452-453.

¹⁷⁸ Дробижева Л. Проблема ассиметричной федерации в глазах элиты и масс. – Федерализм в России. Казань, 2001, с. 321-322.

больше политической составляющей, а не юридическими аргументами. А политическая действительность такова, что на территории субъекта РФ реально действуют две суверенные государственные власти, которые, пересекаясь и дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии диалектическое единство государственной власти в Российской Федерации. Республики как политико-территориальные общности отличаются при этом высоким уровнем самоидентификации, народ субъекта «имеет выраженную потребность в суверенитете как психологическую потребность в достоинстве, в равностатусном восприятии своего народа».¹⁷⁹

Противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) народа республики, таким образом, не преодолено, его разрешение требует взвешенной государственной политики.

«Сегодня идет острая дискуссия вокруг проблемы суверенитета республик, - пишет по этому поводу руководитель Казанского Института федерализма Р.Хакимов. – Представители федерального центра настаивают на неделимости суверенитета России, несмотря на то, что республики признаны государствами, а в ряде их договоров прямо записана их суверенность, Что касается республик, то они тождественно отмечают годовщины со дня принятия Деклараций о государственном суверенитете, полагая, что федеративное государство строится на принципе «разделенного суверенитета». При этом под суверенитетом республики понимают обладание всей полнотой власти в рамках собственной компетенции, что не несет угрозы целостности России».¹⁸⁰

Как показывают социологические исследования, содержание российской и этнической идентичности не противо-

¹⁷⁹ Дробижева Л. Проблема ассиметричной федерации в глазах элиты и масс. – Федерализм в России. Казань, 2001, с. 323.

¹⁸⁰ Хакимов Р. Об основах ассиметричности Российской Федерации. – Федерализм в России, с. 270.

поставляет их, не взаимоисключает, а способно дополнять друг друга. «Для того, чтобы произошло совмещение государственной и этнической идентичностей, - справедливо отмечает директор Института социологии РАН Л.М.Дробижева, - государство должно выстроить систему отношений, основанную на взаимопонимании и доверии».¹⁸¹ Возможные направления и способы создания такой системы федеративных отношений будут обозначены автором при рассмотрении перспективной модели разделения государственной власти в Российской Федерации в пятой главе настоящей работы.

¹⁸¹ Дробижева Л.М. Российская и этническая идентичность: противостояние или совместимость. В кн.: Россия реформирующаяся. Под ред. Л.М.Дробижевой. М., 2002, с. 239.

4. Равноправие и неравенство субъектов Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации в качестве основополагающего принципа федеративного устройства закрепила равноправие субъектов Российской Федерации: Россия состоит из равноправных субъектов (часть первая статьи 5), все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (часть четвертая статьи 5). Однако, по мнению многих исследователей, сама российская конституционная модель содержит нормативные положения, не соответствующие данному принципу, в ней изначально заложено противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов РФ. Конституционная практика, особенно договорная, усиливает и обостряет имманентное Конституции РФ социальное противоречие.

Так, например, И.А. Умнова отмечает, что «принцип равноправия субъектов Федерации, закрепленный в Конституции Российской Федерации в таком виде опровергается ей же самой. И формально-юридически, и фактически субъекты Российской Федерации находятся в неравных правовых условиях, как с точки зрения их государственно-правовой природы, так и правосубъектности».¹⁸² Более категоричен В.Н. Лысенко, который утверждает, что в Конституции заложено «противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации (ст.5) и разностатусностью республик, с одной стороны, краев и областей - с другой, автономных округов - с третьей».¹⁸³ Аналогичные точки зрения высказаны и другими авторами.

¹⁸² Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма, с. 151.

¹⁸³ Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений), с. 14.

Определение понятий. Логика научного исследования предполагает исходный анализ базовых понятий: равноправие и равенство. Нередко они точно не определяются, что порождает неоднозначное толкование, различное восприятие содержания и объема. Как полярные противоположности употребляются такие парные категории, как конституционное равноправие – фактическое равноправие (фактическое неравноправие),¹⁸⁴ формальное (формально-правовое) равенство – фактическое равенство,¹⁸⁵ равноправие (формальное равноправие, равенство) – фактическое равноправие (фактическое равенство),¹⁸⁶ равноправие – равный статус,¹⁸⁷ и т.п.

Понятие «равноправие» зачастую определяется через понятие «равенство» и наоборот, например:

«Равноправие граждан СССР – законодательно закрепленный принцип правового положения личности в СССР, означающий **равенство** прав, обязанностей и ответственности советских граждан перед законом, обществом, государством, судом».¹⁸⁸ (выделено мной – В.Ч.)

«Равноправие граждан – один из основополагающих принципов конституционализма и элементов демократии, означающий официально признаваемое **равенство** граждан (подданных) перед государством, законом, судом, т.е. **равенство** прав, свобод и обязанностей граждан одного государства...»¹⁸⁹ (выделено мной – В.Ч.)

«*Равенство* людей в отношении их прав и обязанностей обычно выражается термином «равноправие»».¹⁹⁰

¹⁸⁴ Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 100-109.

¹⁸⁵ Нерсесянц В.С. Философия права, с. 17-22.

¹⁸⁶ Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве. – Журнал российского права, 2002, № 11, с. 13-24.

¹⁸⁷ Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма, с. 155-157.

¹⁸⁸ Юридический энциклопедический словарь. М., 1984, с. 312.

¹⁸⁹ Юридический энциклопедический словарь. М., 2003, с. 339.

¹⁹⁰ Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2003, с. 137.

Определение понятия предполагает выделение существенных признаков, которые мыслятся в его содержании. Равноправие и равенство - не равнообъемные, а соподчиненные понятия. Для раскрытия их объема и содержания применимы философские категории тождества и различия. Исходным, родовым, по мнению автора статьи, является понятие «равенство», которое можно определить следующим образом.

Равенство – это тождество (идентичность, одинаковость) объектов по определенным свойствам и признакам. Соответственно, **неравенство** – это различие объектов по определенным свойствам и признакам.

Объект как онтологическая категория имеет бесчисленное множество свойств и признаков, причем как качественных, так и количественных. Как отмечается в теории познания, «связь категорий качества и количества с категориями различия и тождества не в том, что качество якобы «прикреплено» к различию, а количество к тождеству; обе категории равно *отображают различия на базе тождества*. Категории качества и количества имеют своей объективной основой тот факт, что различия в объективном мире отличаются по «порядку», «рангу», «степени» как различия родовые, видовые, индивидуальные, ибо степень общего в вещах и состояниях различна».¹⁹¹

Абсурдно говорить о равенстве объектов во всем многообразии их свойств и признаков; такого равенства вообще быть не может. С этой точки зрения все субъекты любой федерации неравны друг другу, так как каждый из них имеет свои, только ему присущие отдельные (единичные) признаки (геополитические, демографические, национальные, экономические, социальные и т.п.). Однако субъекты федерации могут иметь ряд тождественных (идентичных, одинаковых) свойств и по ним быть равными между собой.

¹⁹¹ Руткевич М.Н., Лойфман И.Я. Диалектика и теория познания. М., 1994, с.137.

Конституцией Российской Федерации закреплено не равенство, а равноправие субъектов, причем в конкретной сфере: взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. В этой связи можно предложить следующее определение равноправия субъектов Российской Федерации.

Равноправие субъектов Российской Федерации – это их равенство (тождество, идентичность, одинаковость) между собой в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией. Данное определение в предложенной формулировке представляется родовым, так как не фиксирует видовых признаков, по которым сравниваются субъекты и устанавливается их тождество, страдает ошибкой слишком широкого определения и является предварительным. Рассмотрим указанные федеративные правоотношения и на этой основе произведем дальнейшее сужение искомого определения.

Как отмечалось во втором параграфе первой главы настоящей работы, существуют различные виды и разновидности федеративных правоотношений. В рамках рассматриваемого противоречия первоочередной интерес представляют две разновидности:

- отношения между Российской Федерацией и ее субъектами (органами их государственной власти);
- отношения между органами государственной власти субъекта РФ и народом субъекта РФ.

Конституционный принцип равноправия регулирует федеративные отношения первого уровня, а именно: отношения между Российской Федерацией и ее субъектами (органами их государственной власти). Выделение второй разновидности федеративных правоотношений при исследовании противоречия между равноправием и неравенством субъектов РФ представляется необходимым по следующим причинам. В ряде случаев эти уровни федеративных отношений смешиваются и принцип равноправия переносится на от-

ношения между органами государственной власти субъекта и народом субъекта РФ. Очевидно, что в зависимости от специфических особенностей федеративного субъекта (природно-климатических, социально-экономических, природно-ресурсных, национальных и т.п.) эти отношения могут иметь серьезные количественные и качественные отличия в разных регионах. Конституционный принцип равноправия на правоотношения между субъектом РФ и народом субъекта РФ не распространяется, что более подробно будет рассмотрено ниже.

При анализе принципа равноправия субъектов РФ в федеративных отношениях с центром сравнению подлежит их положение в этих правоотношениях – совокупность прав, обязанностей и ответственности, т.е. конституционно-правовой статус федеративных субъектов, который, по мнению автора (второй параграф первой главы) составляет юридическое содержание их правоотношений с Российской Федерацией.

В теории права различается общая, отраслевая и специальная правосубъектность. «*Общая правосубъектность* – это способность лица в рамках данной политической и правовой системы быть субъектом права вообще. *Отраслевая правосубъектность* – это способность лица быть участником правоотношений той или иной отрасли права. *Специальная правосубъектность* – это способность лица быть участником лишь определенного круга правоотношений в рамках данной отрасли права».¹⁹² В этой связи распространена обоснованная точка зрения о множественности статусов одного и того же субъекта права в различных правоотношениях.

Так, А.Н.Лебедев, образно называя такую конструкцию «матрешкой статусов», выделяет общий, специальный и особый статусы субъекта федерации. Общий статус включа-

¹⁹² Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Том II, с. 144.

ет в себя всю совокупность прав и обязанностей субъекта федерации. Специальный статус включает права и обязанности субъекта в конкретном правоотношении. В рамках специального (видового) статуса выделяются особенные (внутривидовые) статусы. Видовым статусом обладают все субъекты федерации, поскольку они относятся к одному виду субъектов права, имеют одинаковую правосубъектность. Особенный статус означает, что федеративный субъект в рамках общего для всех видового статуса имеет отличные, особенные от других субъектов федерации права и обязанности.¹⁹³

В.В.Иванов выделяет базовый видовой, специальный и особый статусы субъектов Российской Федерации. В связи с одинаковыми правообязанностями в качестве государственно-территориальных образований, составляющих Федерацию, они обладают базовым видовым статусом субъекта этой Федерации. Отдельные регионы имеют дополнительные права и обязанности и по этой причине в рамках базового видового статуса обладают также специальными статусами. Такие субъекты, как республики, например, имеют дополнительные, по сравнению с другими права на использование в своем названии слова «государство», наименование основного закона «конституцией» и выбор способа ее принятия, установление собственных языков. Подобный дополнительный по сравнению с другими регионами набор правообязанностей и называется В.В.Ивановым специальным статусом данного субъекта. Особое правовое положение Москвы, в части выполнения ей функций столицы, свидетельствует о наделении ее особым статусом.¹⁹⁴

¹⁹³ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999, с. 27- 33;

¹⁹⁴ Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации», с. 102-115; Он же. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России, с. 72-74.

Интересная концепция конституционно-правового статуса предложена Н.А.Богдановой.¹⁹⁵ Данной категории придается важное значение в науке и практике конституционного права. Конституционно-правовой статус в науке конституционного права (доктринальный конституционно-правовой статус) рассматривается как основа систематизации знаний. Особую роль играет конституционно-правовой статус (нормативный конституционно-правовой статус) и в самом конституционном праве: «Будучи отраженными в нормах конституционного права, институциональные характеристики регулируемых ими отношений приобретают форму конституционно-правового статуса, а сама отрасль – качества статусного права».¹⁹⁶ Рассматривая нормативный конституционно-правовой статус, как важнейшую структурную часть конституционного права, закрепляющую правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений, она выделяет как отдельные категории «конституционно-правовой статус», «конституционный статус» и «правовой, или юридический статус».¹⁹⁷ Конституционный статус складывается из нормативных характеристик субъекта правоотношений, закрепленных конституцией. Конституционно-правовой статус – более широкое понятие и включает в себя нормы не только конституции, но и других источников конституционного права. Наиболее широкая характеристика субъекта правоотношений заключается в понятии его правового, или юридического статуса, который регулируется всеми отраслями права. Опять получается «матрешка статусов», состоящая из трех его видов. Структура и содержание конституционно-правового статуса рассматривается при этом максимально широко, при этом выделяются такие его элементы, как место субъекта в обществе и государстве, об-

¹⁹⁵ Богданова Н.А. Система науки конституционного права. М., 2001, с. 46-72.

¹⁹⁶ Там же, с. 47.

¹⁹⁷ Там же, с. 55-56

щая правоспособность, компетенция, ответственность и гарантии.

А.Н.Лебедев и В.В.Иванов, наоборот, несколько сужают объем понятия «конституционно-правовой статус», ограничивая его правами и обязанностями. По мнению автора, как отмечалось, конституционно-правовой статус – более широкое понятие, под которым следует понимать совокупность не только прав, обязанностей, но и ответственности субъектов в федеративных правоотношениях.

Анализ конституционно-правового статуса, как правило, проводится вне зависимости от конкретных правоотношений. Очевидно, что правообязанности субъекта различны в разных правоотношениях, и по этой причине он имеет неодинаковый статус в правоотношениях с Российской Федерацией и правоотношениях с народом субъекта РФ. Выделение специального статуса республики, в этой связи, позволяет В.В.Иванову сделать неверный вывод о том, что дополнительные правообязанности республик, перечисленные выше, противоречат конституционному принципу равноправия субъектов РФ. «*Конкретизация* прав и обязанностей законодательным или договорным путем возможна и даже желательна, - пишет он по этому поводу. – Но конституционные принципы равноправия субъектов Федерации, закрепленные в основах конституционного строя, исключают какие-либо *дополнения или изъятия* из установленных правообязанностей «регионов» как составных частей Федерации и из прав и обязанностей в отношениях с федеральными властями. Этого не должно делаться ни договорным, ни законодательным, ни даже конституционным путем. Вместе с тем, увы, такие дополнения и изъятия в виде специальных статусов присутствуют».¹⁹⁸ Использование в собственном наименовании слова «государство», способ принятия конституции, установление собственных языков – все эти права и обязан-

¹⁹⁸ Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации», с. 110.

ности не входят в состав конституционно-правового статуса республики *в правоотношениях с Российской Федерацией*, которые регулируются принципом равноправия. Вне зависимости от того, как называются субъекты, каким образом принимаются их конституции или уставы, установлен или не установлен у них собственный государственный язык наряду с общегосударственным (русским) языком их права, обязанности и ответственность (конституционно-правовой статус), в правоотношениях с федеральной властью одинаковы, идентичны, тождественны. Указанные дополнительные правообязанности характеризуют правовой статус республики в других правоотношениях, а именно: *в правоотношениях с народом республики*, на которые конституционный принцип равноправия субъектов РФ не распространяется.

По мнению автора, каждый субъект, вступая во множество различных отношений с другими субъектами, занимает разное положение в каждом из них, имеет **отдельный (единичный)** правовой статус, содержащий набор прав, обязанностей и ответственности, характерных именно для конкретного правоотношения. Разумеется, можно вычленить перечень прав, обязанностей и ответственности, общий для всех видов правового общения данного субъекта и составляющий его **общий** правовой статус. Наряду с общим и отдельным необходимо выделять **особенный** статус, присущий субъекту Российской Федерации в определенной сфере правоотношений.

Соотношение этих понятий объяснимо в рамках категорий общего, особенного и отдельного, диалектика которых в области права рассмотрена в первом параграфе первой главы. Напомним кратко основные положения.

Под **отдельным** понимаются единичные правовые явления, при всем множестве которых исключается абсолютная тождественность хотя бы двух из них. Отдельные правовые явления связаны и взаимодействуют между собой и обладают определенной общностью. Как нет абсолютно сходных, тождественных правовых явлений, так

нет и абсолютного различия между ними. Под **общим** понимается единство всех правовых явлений, выраженных в сходстве или общности их свойств, связей и отношений. Общее вместе с отдельным составляет взаимодействующее единство. Конкретное проявление этого единства и есть особенное. Под **особенным** понимается такое единство общих и отдельных правовых явлений, на основе которого может осуществляться их сравнение и находиться общие, тождественные свойства и признаки в конкретной действительности. Диалектика отдельного, особенного и общего проявляется в их взаимодействии, взаимообусловленности и взаимопереходах. Грани между ними настолько подвижны, что одно и то же правовое явление в различных ситуациях и в зависимости от аспекта изучения может выступать то в одном, то в другом, то в третьем качестве.

Конституционно-правовой статус субъекта в его правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти выделяется как особенное правовое явление, сравнимое со статусами других субъектов и отличное как от отдельного, так и общего статуса каждого из них (в дальнейшем термины «конституционно-правовой статус», «конституционный статус», «правовой статус» и «статус» субъекта употребляются как тождественные). В результате проведенного анализа появляется возможность уточнить предварительное определение равноправия субъектов Российской Федерации.

Равноправие субъектов Российской Федерации – это равенство (тождество, идентичность, одинаковость) их нормативно закрепленных конституционных статусов (взаимосвязанной совокупности прав, обязанностей и ответственности) в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти.

Предложенная дефиниция представляет наиболее распространенный способ определения понятия через ближайший род и видовое отличие и содержит, по мнению автора, необходимые и достаточные признаки рассматриваемого понятия. Остановимся подробнее на каждом из них.

1. Равноправие – это *равенство* (тождество, идентичность, одинаковость). Данное суждение подводит определяемое понятие (равноправие) под более широкое по объему родовое понятие (равенство), указывает ближайший род, к которому принадлежит определяемое понятие. При этом не происходит ошибки круга и, тем более тавтологии, так как родовое понятие (равенство) уже получило свое исчерпывающее определение.

2. Равноправие – это равенство *нормативно закрепленных (нормативных) конституционных статусов* субъектов. Тем самым указываются *необходимые* видовые признаки, по которым сравниваются субъекты и устанавливается их тождество. К их числу относятся конституционные статусы субъектов (взаимосвязанная совокупность их прав, обязанностей и ответственности), причем сравнению подлежат именно *нормативно закрепленные (нормативные)* статусы, т.е. правовая возможность, а не правовая действительность.

3. Равноправие – это равенство *нормативно закрепленных конституционных статусов субъектов в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти*. Данное суждение выделяет *достаточные* видовые признаки, по которым сравниваются субъекты и устанавливается их тождество. Сравнению подлежат не общие и не отдельные, а особенные статусы субъектов в определенной сфере правоотношений – федеративных правоотношениях с Российской Федерацией, причем именно по поводу разделения государственной власти.

Анализ противоречия между равноправием и неравенством субъектов Российской Федерации. Уточнение базовых понятий создает основу и позволяет перейти к анализу сформулированного противоречия. При этом исследуются полярные противоположности, составляющие социальное противоречие, которые затем рассматриваются в своем единстве.

1. Равноправие субъектов Российской Федерации как правовая возможность. Конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации в результате научной интерпретации базовых понятий предстает как тождество их *нормативно закрепленных* конституционных статусов в определенных видах правоотношений. Правовое регулирование статуса субъекта осуществляется федеральной конституцией, федеральными законами и договорами субъектов с Федерацией. Рассмотрим реализацию этого принципа на всех трех уровнях правового регулирования.

1.1. Конституционный уровень правового регулирования статуса субъекта. Принцип равноправия субъектов провозглашен в статье 5 Конституции. Одновременно выделены шесть наименований субъектов Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа и соответственно обозначены их статусы: статус республики, края, области и т.д. (статья 66). В Конституции закреплен ряд свойств одного из субъектов, республик, проанализированные выше, которые для других субъектов не установлены.

В этой связи в теории конституционного права широкое распространение получило понимание различных **видов** субъектов и соответственно – различных и отличающихся друг от друга видовых статусов этих субъектов. Представители этой концепции «видов» считают, что субъекты федерации имеют различные статусы в зависимости от принадлежности к определенному виду, не тождественны друг другу и не равноправны между собой.

«Статус субъекта Российской Федерации, - пишет по этому поводу А.Е.Козлов, - включает не только совокупность его прав, полномочий, обязанности и ответственность, т.е. общепринятое в праве определение правового положения, но также и его принадлежность к определенному виду субъектов».¹⁹⁹

¹⁹⁹ Конституционное право. Отв. ред. А.Е.Козлов. М., 1996, с. 223.

И. А. Умнова в качестве важнейшего атрибутивного признака субъекта федерации выделяет его государственно-правовую природу. Государственно-территориальные образования в Российской Федерации по своей государственно-правовой природе разделяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область и автономные округа. По ее мнению разные по государственно-правовой природе субъекты не могут иметь равный статус. Отсюда делается вполне определенный вывод: «Как бы ни ломали сегодня юристы голову над объяснением равноправия разных по статусу субъектов Федерации, предлагая парадигму «равноправие не есть равенство», и юридически, и фактически Россия состоит из неравноправных по статусу субъектов Федерации».²⁰⁰

По мнению автора, концепция «видов» основана на логической ошибке. Статус субъекта рассматривается данными исследователями как общий статус, вне зависимости от сферы правоотношений, в которых участвует данный субъект. Конституционный же принцип равноправия, как отмечалось, закрепляет тождество особенных статусов субъектов, которые они занимают в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти. Выделенные в Конституции отдельные свойства республик (обозначение их в качестве государств; принятие конституции, причем не только законодательным путем; возможность установления государственных языков), как уже отмечалось, определяют особенности правоотношений другого уровня: органов государственной власти субъекта и народа субъекта. Отдельные (единичные) признаки республик не связаны с правоотношениями с Российской Федерацией и не влияют на их конституционный статус в этих отношениях. По Конституции все субъекты имеют одинаковый конституционный статус, т.е. идентичные права, обязанности и ответственность в федеративных правоотношениях с Россий-

²⁰⁰ Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма, с. 90.

ской Федерацией по поводу разделения государственной власти вне зависимости от их наименования. Они обладают тождественными предметами совместного ведения, равными правовыми возможностями устанавливать предметы своего исключительного ведения и организацию региональной государственной власти. Различия в наименованиях, как справедливо отмечается в научной литературе, означает не выделение различных видов субъектов, а отражает историческую преемственность в их названиях.²⁰¹

В качестве обоснования противоречивости конституционной модели нередко рассматривается предусмотренная федеральной Конституцией сложносоставность некоторых субъектов, предусматривающая возможность вхождения ряда субъектов (автономных округов) в состав других субъектов (краев или областей) при конституционном принципе равноправия (часть четвертая статьи 66). Постановлением КС РФ от 14 июля 1997 года № 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области устранена имевшая место неопределенность по этому вопросу. Правовая позиция КС РФ сформулирована следующим образом:

«Вхождение автономного округа в состав края, области по смыслу части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации означает такое конституционно - правовое состояние, при котором автономный округ, будучи равноправным субъектом Российской Федерации, одновременно составляет часть другого субъекта Российской Федерации - края или области. Это состояние определяет особенности статуса как автономного округа, так и края, области, в состав которых он входит (в их правоотношениях между собой, а не с Федерацией – В.Ч.). Их взаимоотношения отличаются от их отно-

²⁰¹ Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве, с. 22-23; Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России, с. 72-73.

шений с другими субъектами Российской Федерации: «вхождение» предопределяет обязанность органов государственной власти обоих равноправных субъектов Российской Федерации обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения края, области.

Вхождение автономного округа в состав края, области не изменяет их конституционно-правовой природы как субъектов Российской Федерации и не означает, что автономный округ утрачивает элементы своего статуса - территорию, население, систему государственных органов, устав, законодательство и т.п. «Вхождение» не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта Российской Федерации, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией Российской Федерации». Вывод КС РФ однозначен: принцип равноправия субъектов РФ не исключает вхождения автономного округа в состав края, области.

В монографическом исследовании В.В.Иванова, специально посвященном изучению сложносоставных субъектов РФ, детально рассмотрены особенности такой конституционной конструкции, на обширном теоретическом и эмпирическом материале убедительно обосновывается ее жизнеспособность и не противоречивость закрепленному Федеральной Конституцией принципу равноправия субъектов РФ.²⁰²

Таким образом, *на конституционном уровне* закреплено тождество, идентичность, одинаковость статусов субъектов в их правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти.

Рассмотрим кратко зарубежную практику по этому вопросу, детально проанализированную в работах В.Е.Чиркина.²⁰³ Существуют

²⁰² Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации». М., 2002.

²⁰³ Чиркин В.Е. Субъекты федерации и несубъекты в федеративном государстве. В кн.: Федерализм: теория, институты, отношения, с. 70-80; Он же. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, с. 294-310.

щие в мире федерации неоднородны по своей структуре. Во многих существуют лишь одинаковые по своему конституционно-правовому статусу составные части (республики, штаты, земли, эмираты и др. В других наряду с субъектами федерации, имеющими одинаковый статус, имеются и иные территориальные единицы – федеральные округа,, федеральные владения и т.п. В состав США помимо штатов входят федеральный округ Колумбия, федеральные территории (остров Гуам), ассоциированный штат – «свободно присоединившееся государство» Пуэрто-Рико. В Индии есть шесть союзных территорий, аналогичные территории имеются в Австралии, Канаде, Малайзии, Венесуэле и ряде других федеративных государств. По мнению В.Е.Чиркина, такие политико-территориальные образования, хотя и входят в состав государства, но не рассматриваются как часть системы, образующей федерацию. Они принадлежат федерации, входят в ее состав, однако не имеют равного статуса с субъектами федерации и не являются ими. Поэтому для их обозначения используется термин «несубъекты федерации». Системообразующими элементами являются только те единицы, которые выступают в качестве субъектов федерации. Следует отметить, что несубъекты встречаются не во всех федеративных государствах. Их нет, например, в Австрии, Германии, России. Поэтому в определениях федерации о них нет упоминания. Однако в некоторых федерациях законодательно установлены определенные различия, иногда даже неодинаковый правовой статус самих субъектов федерации. Наиболее характерным примером является Индия, различные штаты которой имеют неодинаковую компетенцию. Отмечаются элементы правового неравенства субъектов федерации в части, например, представительства в верхней палате в Германии, Объединенных Арабских Эмиратах и некоторых других странах.

1.2. Законодательный уровень правового регулирования статуса субъекта. Федеральными законами осуществляется конкретизация разделения государственной власти в рамках конституционно закрепленных предметов ведения и, соответственно, конкретизация статуса субъектов в разных сферах общественных отношений. Федеральным За-

коном от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, установившем принципы разделения государственной власти в Российской Федерации, в качестве важнейшего был закреплен **принцип равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий**: «Все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с органами государственной власти Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий, в том числе при подготовке и заключении договоров, соглашений» (статья 5 Закона). К сожалению, Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ данный принцип не закреплен.

Федеральными законами, как по предметам ведения Федерации, так и по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ осуществлено более (в одних случаях) или менее (в других) детальное регулирование компетенции федеративных субъектов. При этом за ними закреплены одинаковые права, обязанности и ответственность в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией, что помимо конституционного принципа равноправия субъектов РФ обусловлено, по мнению автора, формальностью права вообще и формальностью закона, в частности, как равным масштабом, равной мерой правового регулирования. Такой подход четко обозначен в весьма интересном с точки зрения разделения государственной власти Федеральном Законе «Об образовании», к анализу положений которого мы неоднократно будем обращаться в дальнейшем. Согласно пункту 2 статьи 3 Закона федеральные законы в области образования регулируют вопросы отношений в области образования, которые должны решаться **одинаково** всеми субъектами РФ (выделено автором). Детальный анализ законодательства Российской Федерации в различных сферах правового регулирования осуществлен в фундаментальной монографии, подготовленной коллективом научных сотрудников Института законодательства и сравнительно-

го правоправления при Правительстве РФ.²⁰⁴ Результаты этого научного исследования свидетельствуют, что федеральный законодатель, конкретизируя конституционный статус субъектов в различных сферах общественных отношений, устанавливает при этом одинаковый объем прав, обязанностей и ответственности для всех субъектов. Таким образом, и на законодательном уровне закреплено тождество, идентичность, одинаковость статусов субъектов в их правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти.

1.3. Договорный уровень регулирования статуса субъектов. Широкое распространение в конституционной практике, как отмечалось, получили договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Противоречивость договорного процесса, его несоответствие конституционным нормам детально проанализированы во втором параграфе данной главы.

Предусмотренные Основами конституционного строя (часть третья статьи 11 Конституции РФ) договоры Федерации с ее субъектами не только конкретизировали, но нередко изменяли конституционный статус отдельных субъектов, при этом нарушался конституционный принцип их равноправия. В настоящее время противоречащая Конституции РФ договорная практика изменения конституционного статуса субъектов прекращена.

Таким образом, следует отметить, что конституционный принцип равноправия субъектов реализуется на разных уровнях правового регулирования: субъекты обладают одинаковыми правами и обязанностями, несут одинаковую ответственность в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти.

²⁰⁴ Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

Тем самым созданы равные правовые возможности для всех субъектов в отношениях с федеральным центром.

Однако, для воплощения равных правовых возможностей в правовой действительности, как отмечалось (первый параграф первой главы), необходимы определенные условия, при отсутствии которых они не могут актуализироваться и существуют наряду с другими возможностями. Реализуются только те возможности, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия. Раскрытие этих превращений предполагает исследование второй составляющей сформулированного противоречия: неравенства субъектов Российской Федерации как правовой действительности.

2. *Неравенство субъектов Российской Федерации как правовая действительность.* При сравнении субъектов во всем многообразии свойств и признаков исключается их идентичность, любой субъект не тождественен другому. Достижение этого единообразия невозможно. Подобное неравенство субъектов, такая асимметричность федерации обусловлены неисчерпаемостью материального объекта, асимметричностью самого материального мира. В рамках исследования противоречия между равноправием и неравенством субъектов РФ осуществляется сравнение субъектов лишь по определенным свойствам (правам, обязанностям и ответственности) и именно по данным признакам устанавливается их тождество (равенство) или различие (неравенство). По этой причине наряду с правовыми возможностями, закрепленными в статусе субъектов, исследованию подлежат те права и обязанности, которые действительно реализуются субъектами федерации – реальные субъективные права и обязанности. Назовем совокупность таких прав и обязанностей реальным статусом в отличие от формального, закрепленного правовыми нормами.

«Нормативный конституционно-правовой статус, - отмечает Н.А.Богданова, - следует отличать от **фактического**

статуса, под которым понимается реальное положение субъекта конституционно-правовых отношений, в связи с действием норм конституционного права в конкретных социально-политических условиях. Поэтому фактический статус субъекта конституционного права часто становится проблемой практической политики.²⁰⁵

Различия между «формальным» и «реальным» наиболее ярко проявляются в социальной сфере. Так, в Российской Федерации устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты (статья 7 Закона РФ «Об образовании»). К ведению субъектов относятся обязанность реализации федеральных и право на введение национально-региональных стандартов в области образования в рамках региональных нормативов финансирования образования за счет бюджетов субъектов (статья 29 Закона). Очевидно, что в зависимости от многих условий, в первую очередь, бюджетной обеспеченности региона реализация этих прав и обязанностей будет отличаться в разных регионах страны. Асимметрия экономического развития регионов и обусловленные ей диспропорции в социальной сфере детально исследованы Ю.А.Гонтарем на основе сравнения двух субъектов: Москвы и Ставропольского края. В Москве доля населения с доходами ниже прожиточного минимума вдвое меньше, а доля населения, живущего в крайней бедности, в четыре раза ниже, чем на Ставрополье. Для некоторых других субъектов (Бурятия, Тыва, Ингушетия, Дагестан) полярные значения этих показателей отличаются в 11 и более раз.²⁰⁶ В результате экономические и бюджетные различия регионов порождают различия в реализации их одинаковых правовых возможностей и в конечном счете приводят к неравенству населения этих территорий.

²⁰⁵ Богданова Н.А., указ. соч., с. 61.

²⁰⁶ Гонтарь Ю.А. Асимметрия экономического развития регионов. Современные проблемы. Стратегия регулирования. Ставрополь, 2001, с. 8.

Проведенный анализ исходного противоречия, образующего социальную проблему, позволил уточнить базовые понятия и содержание полярных противоположностей данного противоречия. В результате рассматриваемое противоречие в своей содержательной формулировке может быть представлено как **противоречие между одинаковыми правовыми возможностями субъектов в правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти и различными реальными правами и обязанностями, приобретаемыми субъектами в действительности.**

«Каждое объективное содержательное противоречие схватывается теоретически сначала как антиномия, - подметил Г.С.Батищев. – Поскольку такова вообще первоначальная форма противоречия, постольку для ее обозначения весьма уместен термин *антиномия* (буквально: противоречие в законе, конфликт закона с самим собой), подчеркивающий что тезис и антитезис имеют равную логическую силу и в одинаковой степени объективно истинны».²⁰⁷ В форме антиномии данное противоречие можно обозначить как **формальный правовой статус субъекта (тезис) – реальный, фактический статус субъекта (антитезис).**

Диалектическое противоречие с необходимостью предполагает не только выделение антиномии, столкновение тезиса и антитезиса. Оно включает в себя процесс развертывания и разрешения, так как любое противоречие – суть развивающиеся противоречие и иным быть не может. Тем более это справедливо для противоречий, связанных с социальным неравенством, на разрешение которых направлена социальная политика Российского государства. Для научного исследования не является самоцелью изыскание проблем, основное, как представляется, - нахождение обоснованных путей и форм их разрешения. Рассмотрим с этой точки зрения диалектику формального и реального статуса субъектов,

²⁰⁷ История марксистской диалектики, с. 190-191.

развертывание и разрешение данной антиномии в условиях российской федеративной системы.

3. *Диалектика формального и реального.* Асимметрия реальных статусов и вытекающие различия правовых реальностей субъектов – важнейшая общегосударственная проблема. Разница между формальным и реальным, разрыв между должным и сущим нередко достигает значительных размеров. Ситуация усугубляется тем, что регионам лишь частично компенсируются затраты на выполнение федерального социального мандата: к 1999 году по данным Ю.А.Гонтаря такая компенсация достигала лишь 30%.²⁰⁸ «Утвердилась государственная ложь, - так оценил это положение Президент Российской Федерации В.В.Путин в своем Послании Федеральному Собранию 2000 года, - мы принимаем многочисленные законы, заранее зная, что они не обеспечены реальным финансированием».²⁰⁹

В этой связи внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ и теперь в законах о бюджетах всех уровней определяется перечень законодательных актов, действие которых приостанавливается на очередной финансовый год в связи с отсутствием финансовых средств. При неполной обеспеченности указывается, в какой части не предусмотрено финансирование конкретных законов (статья 83 Бюджетного Кодекса РФ). В Ставропольском крае Закон РФ «Об образовании» не был обеспечен источниками финансирования в 2002 году – на 1.4 млрд. руб., в 2003 году – на 1.9 млрд.руб., Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан недофинансированы в 2002 году – на 3.2 млрд.руб., в 2003 году – на 2.14 млрд.руб., а Федеральный Закон «О ветеранах» – соответственно в 2002 году – на 2.4 млрд.руб., в 2003 году – на 2.4 млрд. руб. Именно в таком объеме Ставро-

²⁰⁸ Гонтарь Ю.А. Указ. соч., с. 130.

²⁰⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2000, с.23.

польский край не реализует одинаковые для всех субъектов права и обязанности в социальной сфере, установленные федеральным законодательством. В других регионах эти цифры иные в зависимости от уровня бюджетной обеспеченности. Подобные диспропорции в конечном счете приводят к социальному неравенству граждан, проживающих в разных регионах страны. Такому положению есть множество причин, как объективных, так и субъективных.

К числу объективных относят естественные различия природно-климатических условий, природных ресурсов, сложившейся структуры и уровня развития основных отраслей промышленности, демографических, национально-политических, социальных процессов и пр. Одинаковые правовые возможности, реализуясь в отличающихся объективных условиях, порождают различную правовую действительность. Идентичное должное, преломляясь через призму асимметрии реальности, превращается иногда в несопоставимое сущее.

К субъективным причинам, по мнению автора, следует относить широкий комплекс политических отношений федерального центра с конкретными регионами, межличностных отношений их руководителей, политические устремления и психологические особенности личности самого руководителя субъекта федерации. Одинаковые правовые возможности, реализуясь в разных, иногда противоположных субъективных условиях, порождают серьезные диспропорции в правовой действительности. Идентичное должное, преломляясь через призму отдельных политических и межличностных отношений, превращается нередко в сущее необоснованных льгот и привилегий, приводит, по образному выражению Ю.А.Гонтаря, к «паразитизму» одних регионов за счет других.²¹⁰

Основные положения региональной политики в Российской Федерации, утвержденные Указом Президента РФ

²¹⁰ Гонтарь Ю.А. Указ. соч., с. 127.

от 3 июня 1996 года, в качестве основных целей (в числе других) определили:

- обеспечение единых минимальных социальных стандартов и равной социальной защиты, гарантирование социальных прав граждан, установленных Конституцией РФ, независимо от экономических возможностей регионов;
- выравнивание условий социально-экономического развития регионов.

Концепция государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденная Указом Президента РФ от 15 июня 1996 года № 909, в качестве одного из важнейших принципов государственной национальной политики закрепила равноправие всех субъектов РФ во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, а одной из ее задач в социально-экономической сфере – выравнивание уровней социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Отмечая идеологическое и политическое значение указанных программных документов, определяющих государственную политику, следует отметить, что, к сожалению, они носили декларативный характер, остались на уровне правовых возможностей (формального и должного) и не нашли своего реального претворения в правовой действительности. Определяющей направленностью государственной региональной политики, по мнению автора, должно быть **обеспечение гарантий** равного правового статуса субъектов и **преодоление диспропорций**, прежде всего в социальной сфере на основе бюджетного выравнивания регионов и нивелирования субъективных факторов.

Иногда обеспечение гарантий субъективных прав пытаются подменить декларацией принципа формального равноправия, что абсолютно недопустимо. Вряд ли можно согласиться с позицией В.С.Нерсесянца, считающим надуманным противоречие между формальным и фактическим равен-

ством. Равенство, по его мнению, может быть только формально-правовым, а фактическое равенство – величина иррациональная, «фантазм» типа «деревянного железа». Различие в приобретенных правах у разных лиц является необходимым результатом как раз соблюдения, а не нарушения принципа формального (правового) равенства этих лиц, их равной правоспособности. Право – лишь равный для различных людей формализованный путь к приобретению прав на различные вещи, предметы, блага, а не раздача всех этих вещей и благ поровну. Это считается правовой справедливостью, отвергающей привилегии и утверждающей свободу.²¹¹ При таком подходе становится ненужной какая-либо государственная социальная политика. Каждому предоставлены равные права, и каждый сам по себе, находясь в разных условиях и имея разные стартовые возможности, пытается пробиться в социальной действительности.

Данную ситуацию наглядно продемонстрировал Б.С.Крылов на примере коренных малочисленных народов. Обеспечение гарантий их прав нельзя заменить простой декларацией равноправия лиц, принадлежащих к этим народам, всем гражданам России. Такая позиция нарушает положения Конституции, устанавливающие гарантии прав народов как особым этническим общностям. «Ведь лица, принадлежащие к коренным малочисленным народам, именно из-за принадлежности к ним и из-за проживания в регионах расселения этих народов и ведения традиционного хозяйствования не могут обеспечить себе равных с большинством россиян условий жизни, - справедливо отмечает Б.С.Крылов, - Слишком велико различие в стартовых возможностях лиц, принадлежащих к коренным народам, и остальных жителей России».²¹²

²¹¹ Нерсесянц В.С. Философия права, с. 17-22, 30-31.

²¹² Крылов Б.С. Проблемы равноправия и равенства в российском конституционном праве, с. 21.

Реализация государственной политики, направленной на преодоление сложившегося социального противоречия между должным и сущим, осуществима в различных правовых формах: как с помощью федеральных законов, так и путем заключения договоров субъектов с Федерацией.

Приоритетным следует признать федеральный закон, которым должны регулироваться общие принципы преодоления региональных диспропорций. Примером может служить Федеральный закон от 30 апреля 1999 года № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации», устанавливающий дополнительные права и обязанности федерального центра и регионов, призванные обеспечить компенсацию меньших возможностей малочисленных народов по сравнению с другими россиянами. К их числу относится принятие федеральных программ социально-экономического и культурного развития этих народов, целевая поддержка за счет федерального бюджета, установление особого порядка создания, реорганизации и ликвидации организации федеральной собственности в местах их традиционного проживания и хозяйственной деятельности, возмещение убытков, причиненных им в результате нанесения ущерба исконной среде обитания и др.

Предвижу возражения по поводу нарушения конституционного принципа равноправия, на обоснование которого направлен весь пафос данного параграфа. При исследовании рассматриваемого противоречия автор выделяет общий, особенный и отдельные (единичные) статусы субъектов. Конституционный принцип равноправия раскрывается в идентичности особенных статусов субъектов, сравнимых между собой и отличных как от отдельных, так и общего статуса каждого из них. Отдельный статус конкретного субъекта как совокупность его прав, обязанностей и ответственности в единичном правоотношении не может быть тождественен отдельному статусу другого объекта в единичном правоотношении. В Постановлении КС РФ от 15 июля 1996 года

№ 16-П по делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона РФ «О дорожных фондах» федеральным органам государственной власти при разработке и реализации региональной политики прямо предписано «исходить из того, что правовое равенство субъектов Российской Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Российской Федерации».

Именно для компенсации различных условий реализации принципа равноправия, а не для получения необоснованных привилегий, уменьшения разрыва между должным и сущим субъект нуждается в наделении дополнительными правами и обязанностями в единичных правоотношениях. При этом неизбежно возникает необходимость правовой трактовки и оценки таких категорий, как льготы и привилегии.

Правовые льготы и привилегии. В юридической литературе достаточно полно раскрыто содержание этих понятий. Так в трехтомном академическом курсе «Общая теория государства и права» под правовой льготой понимается «правомерное облегчение положения субъекта, позволяющее ему полнее удовлетворить свои интересы и выражающееся как в предоставлении дополнительных особых прав (преимуществ), так и в освобождении от обязанностей».²¹³ При этом выделяются три существенных признака правовых льгот. Во-первых, их целевая направленность – социальная защита, улучшение положения отдельных субъектов. Во-вторых, правовые льготы представляют собой исключения из общих

²¹³ Общая теория государства и права. Том 3. М., 2002, с. 253.

правил, отклонения от единых требований нормативного характера, выступают способом юридической дифференциации. Они выступают элементом специального правового статуса субъекта, как механизм, дополняющий основные права и свободы субъекта специфическими возможностями юридического характера. В-третьих, правовые льготы выступают правомерными исключениями, законными изъятиями, установленными компетентными органами в нормативных актах в соответствии с демократическими процедурами правотворчества.²¹⁴

Под привилегиями понимаются «специальные (во многом исключительные, монопольные) льготы для конкретных субъектов и прежде всего для властных органов и должностных лиц, необходимые им в целях наиболее полного и качественного осуществления своих определенных обязанностей».²¹⁵ Привилегии рассматриваются как изъятия из общих и особенных норм права, выступающие в этой связи более детальными и персонифицированными юридическими средствами, следующим по сравнению со льготами уровнем дифференциации правового регулирования. Поэтому категории льготы и привилегии соотносятся между собой как «особенное» (льготы) и «отдельное» (привилегии).²¹⁶

При таком различии между этими понятиями несоблюдение конституционного принципа равноправия в договорной практике рассматривается как правовая льгота,²¹⁷ что представляется необоснованным. В этом вопросе автор солидарен и разделяет позицию А.А.Безуглова и С.А.Солдатова, которые считают, что принцип равноправия допускает льготы как правовое явление и отрицает привилегии как антиправовое явление. Под льготами они понимают предусмотренное правовой нормой *преимущество* компенсационного

²¹⁴ Там же, с. 253-254.

²¹⁵ Там же, с. 259.

²¹⁶ Там же, с. 260.

²¹⁷ Там же, с. 257.

характера в пользу слабо защищенных категорий населения, которые в силу *объективных* причин не в состоянии в полной мере (наравне с другими) воспользоваться общим правовым равенством и нуждаются в дополнительной государственной поддержке. Льготы как раз и направлены на реальное осуществление равноправия, на преодоление разрыва между должным и сущим. Привилегии, наоборот, лишены такой социальной обусловленности и оправданности, связаны в основном с *субъективными* факторами, и направлены не на реализацию правовых возможностей в пределах уровня и меры правового равенства, а на получение личной выгоды сверх уровня и меры правового равенства.²¹⁸

В этой связи принятие федерального закона, даже по конкретному субъекту (Москве, как столице страны или Калининградской области как анклавному региону), направленного на компенсацию специфических условий реализации одинаковых правовых возможностей представляется законным правовым явлением, не противоречащим конституционному принципу равноправия субъектов Российской Федерации.

Широкими возможностями в разрешении противоречия по поводу неравенства регионов, без сомнения, обладают договоры с Федерацией. Отвергая неконституционную договорную практику перераспределения предметов ведения, которая уходит в прошлое, следует отметить, что именно договоры позволяют учесть специфические региональные условия, в которых реализуются одинаковые правовые возможности субъектов и осуществить компенсацию разных стартовых возможностей территорий. Достаточно привести пример Чеченской Республики, разрушенной двумя военными кампаниями, которая находится на первоначальном этапе «вхождения» в Российскую Федерацию (после длительного перерыва), этапе ее становления как субъекта **в соста-**

²¹⁸ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 1. М., 2001, с. 394-395.

ве России. В этой ситуации необходимость широкомасштабного договора, направленного на восстановление Чеченской Республики и ее интеграцию в российской федеративной системе, очевидна (параграф третий главы пятой).

Подытоживая сказанное, следует отметить следующее. Противоречие между одинаковыми правовыми возможностями субъектов в правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти и различными реальными правами и обязанностями, приобретаемыми субъектами в действительности, имманентно российской федеративной системе. Оно присуще ей на всех этапах развития, полностью непреодолимо и обусловлено объективной, а не правовой асимметрией различных регионов страны. Государственная региональная политика, в этой связи, должна быть направлена на уменьшение диспропорций между субъектами и сглаживание данного противоречия, предупреждение его обострения и перерастания в стадию социального конфликта.

Конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации, являясь основой федеративного устройства Российского государства, проходит красной нитью через всю правовую систему страны. Последовательное его воплощение в социальную действительность обязано иметь государственное сопровождение, дабы компенсировать разные стартовые возможности регионов и диспропорции их социально-экономического развития. Учитывая объективные территориальные особенности, государственная региональная политика должна нивелировать субъективные факторы, провоцирующие необоснованные привилегии, паразитизм одних субъектов за счет других. Такой подход не противоречит, а наоборот направлен на реализацию принципа равноправия, так как позволяет сблизить субъективные права и обязанности регионов и, в конечном счете, уменьшить социальное неравенство между людьми, проживающими на различных территориях нашей страны. Некоторые

предложения по определенному «снятию» противоречия, снижению его социальной остроты будут предложены автором при рассмотрении перспективной модели разделения государственной власти в Российской Федерации в пятой главе настоящей работы.

ГЛАВА 3. РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РАЗДЕЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ.

1. Конституционное разделение государственной власти в Российской Федерации.

Конституция Российской Федерации занимает особое место в разделении государственной власти в Российской Федерации. Во-первых, обладая учредительным характером, она учреждает основы государственного устройства, в том числе федеративную форму этого устройства и разделение государственной власти как суть федеративного государства. Во-вторых, обладая всеобщим характером, конституционные нормы закладывают основы, исходные начала разделения государственной власти в стране, которые получают свою конкретизацию в федеральном и региональном законодательстве. В-третьих, обладая высшей юридической силой на всей территории Российской Федерации, Конституция определяет иерархию правового регулирования при разделении государственной власти. При этом, по мнению О.Е.Кутафина, «верховенство Конституции отнюдь не означает, что она обладает надзаконным характером. Будучи высшим по своей нормативной силе актом, Конституция вместе с тем сама является элементом (составной частью) системы нормативных актов. Конституция не вынесена за рамки действующего права, она является его органической составной частью. Поэтому Конституция – это не «надзаконный» акт, а реально действующий закон, носящий характер основного закона».²¹⁹

²¹⁹ Кутафин О.Е. Источники конституционного права. М., 2002, с. 44. Понимание Конституции как Основного Закона страны разделяется многими уче-

При изучении конституционного регулирования такого государственно-правового явления как «разделение государственной власти», по мнению автора, представляется необходимым его рассмотрение в двух основных аспектах: как конституционного принципа и как конституционно-правового института.

Разделение государственной власти как конституционный принцип. В Основах конституционного строя закреплено федеративное устройство Российского государства и его основные принципы. Федеративное устройство как взаимосвязанная совокупность конституционных норм, регулирующих федеративные отношения в Российском федеративном государстве, выделяется в научной литературе как самостоятельный конституционно-правовой институт.²²⁰ «Важное место в системе конституционного права принадлежит институту федеративного устройства государства, - раскрывает его положение в системе конституционного права О.Е.Кутафин. – Названный институт составляют нормы, регулирующие широкую сферу общественных отношений, складывающихся между Федерацией и ее субъектами. Урегулирование этих отношений – важное условие обеспечения целостности и единства государства».²²¹

Активным центром конституционно-правового института выступают определенные базовые нормы, определяющие его содержание и структуру – конституционно-правовые принципы. В этой связи обоснованным представляется подход С.А.Авакьяна, который рассматривает такие принци-

ными. См., например: Чиркин В.Е. Конституция: российская модель. М., 2002, с. 6, 16; Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997, с. 13; Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991-2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001, с. 59; Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд, с. 15.

²²⁰ Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 1998, с. 23-24; Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2003, с. 30; Лучин В.О., указ.соч., с. 81.

²²¹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001, с. 59.

пы в качестве стержня, вокруг которого объединяется определенная совокупность правовых норм, образующих государственно-правовой институт. Поэтому, по его мнению, в содержании правового института следует выделять руководящие политико-правовые принципы, на основе которых происходит правовое регулирование соответствующей области общественных отношений.²²²

Конституционные принципы, определяющие федеративное устройство (далее по тексту – принципы федеративного устройства или принципы федерализма), перечислены в части третьей статьи 5 Конституции РФ, в которой закреплено следующее:

«Федеративное устройство Российской Федерации основано 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 и самоопределении народов в Российской Федерации».

По мнению И.А. Умновой, изложенная таким образом система принципов не может считаться совершенной. Во-первых, данный перечень нельзя считать полным. К конституционным принципам федерализма относятся и иные нормы-принципы: государственный суверенитет (статья 4), равноправие субъектов РФ (части первая и четвертая статьи 5), единство конституционно-правовой системы (статья 15), разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72, 73). Во-вторых, содержание понятия государственной целостности растворяется в системе других принципов. Поэтому данную категорию правильней рассматривать не как принцип, а как качественную характеристику государственности, достигаемую посредством реализации перечисленных принципов.

²²² Авакьян С.А. Государственно-правовые институты: понятие и формирование. – Советское государство и право, 1977, № 2, с. 19-25.

На основе такого анализа И.А. Умновой сформулированы следующие основные конституционные принципы российского федерализма: государственный суверенитет, единство системы государственной власти, равноправие субъектов РФ, разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации. Данные конституционные принципы тесно взаимосвязаны, их комплексная реализация позволяет обеспечить демократический и эффективный федерализм.²²³

Соглашаясь в целом с предложенным подходом, необходимо отметить, что разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами и разграничение предметов ведения и полномочий между органами их государственной власти, по мнению самой же Умновой И.А., входят в единую систему разделения государственной власти в стране.²²⁴ Они являются видовыми понятиями по отношению к более общему, родовому понятию «разделение государственной власти», в связи с чем их выделение в качестве отдельных принципов представляется по крайней мере нелогичным. Государственный суверенитет и единство системы государственной власти не могут сами по себе рассматриваться в качестве конституционных принципов именно федеративного устройства, ибо они присущи не только федеративному, но и унитарному государству. В федеративном государстве его суверенитет не может быть рассмотрен в отрыве от самостоятельности (суверенности) федеративных субъектов, а единство системы государственной власти вне зависимости от ее разделения между Федерацией и составляющими ее субъектами. Кроме того, соотношение государственного суверени-

²²³ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 47-48.

²²⁴ Там же, с. 48-50.

тета и суверенности федеративных субъектов, как показано в настоящей работе, является одним из противоречий российской федеративной системы по поводу разделения государственной власти в стране и по этой причине поглощаются рассмотрением данной категории. С учетом изложенного в качестве одного из конституционно-правовых принципов **федеративного устройства** Российского государства (наряду с другими) представляется целесообразным выделить такой комплексный принцип, как единство и разделение государственной власти в Российской Федерации. Данный принцип, отражающий сущность федеративного устройства Российского государства, в комплексе с другими его конституционными принципами может быть сформулирован следующим образом:

«Федеративное устройство Российской Федерации заключается в единстве и разделении государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами на основе равноправия субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с Российским государством, равноправия и самоопределения народов, проживающих на его территории».

Представляется, что данная формулировка может быть предложена для замены собой части третьей и четвертой статьи 5 Конституции РФ в ходе будущей конституционной реформы, которая когда-нибудь все-таки произойдет.

Разделение государственной власти как конституционно-правовой институт. Разделение государственной власти как принцип федеративного устройства получает свою конкретизацию в совокупности взаимосвязанных конституционных норм и в этом своем качестве, по мнению автора, представляет собой конкретный конституционно-правовой институт, наиболее полное определение которого, как представляется, предложено Б.А.Страшуном:

«Конституционно-правовые институты представляют собой определенную систему норм конституционного пра-

ва, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу».²²⁵

Разделение государственной власти как конституционно-правовой институт может быть определено как совокупность взаимосвязанных норм конституционного права, регулирующих федеративные отношения между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами.

Данный правовой институт включает в себя как конституционные нормы, так и нормы, содержащиеся в иных нормативных правовых актах. Напомним, что *российская конституционная модель разделения государственной власти устанавливает разграничение лишь законодательной компетенции между Федерацией и ее субъектами, в ходе реализации которой осуществляется разграничение исполнительной и судебной, а также последующая конкретизация законодательной компетенции.*

В Конституции РФ произведено распределение законодательной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами путем закрепления соответствующих предметов ведения. «Принципиальным показателем федеративного устройства является разграничение на уровне федеральной Конституции предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, - раскрывает значение данного правового института И.А.Умнова-Конюхова. – В этом состоит сущность разграничения государственной власти между Центром и территориями в федеративном государстве».²²⁶ Рассмотрим подробнее этот исключительно важный вопрос.

²²⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник в 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А.Страшун М., 1996, с. 6; См. также: Богданова Н.А., указ., соч., с. 56.

²²⁶ Умнова-Конюхова И.А. О конституционно-правовой основе разделения государственной власти между Федерацией, ее субъектами и местным самоуправлением. В кн.: Центр – регионы – местное самоуправление. М., СПб., 2001, с. 29.

Распределение законодательной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. При конституционном разделении государственной власти осуществляется разграничение правового поля между Российской Федерацией и ее субъектами путем определения соответствующих предметов ведения (сфер общественных отношений, подлежащих правовому регулированию). В зарубежных федеративных государствах разграничение предметов ведения федерации и ее субъектов осуществляется разными способами, которые подробно освещены в научной литературе (В.Е.Чиркин, А.С.Автономов, Б.А.Страшун и др.).²²⁷

В конституциях современных федеративных государств, в основном, применяются пять основных способов размежевания предметов ведения федерации и ее субъектов.

1. В конституции закрепляется лишь **исключительная компетенция федерации**, все остальное находится в ведении ее субъектов (Конституция Танзании 1977 года, Конституция Югославии 1992 года, Конституция Эфиопии 1994 года и др.).

2. Конституционно устанавливается лишь **исключительная компетенция субъектов федерации**, в регулирование которой федерация не вмешивается. Такой способ применяется крайне редко и лишь для некоторых вопросов, входящих в предметы ведения (частично используется в Конституциях Бельгии, Мексики, США).

3. Конституция определяет **две сферы компетенции**: федерации и ее субъектов (Австралия, Канада и др.). Остаточная компетенция решается как в пользу федерации, так и в пользу ее субъектов.

4. В Конституции обозначены все **три сферы компетенции**: исключительная федерации, исключительная ее субъектов и предметы совместного ведения федерации и ее субъектов. Такая схема очень сложна и применяется редко (Индия).

²²⁷ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, с. 320-330; Автономов А.С. Разграничение предметов ведения между федерацией и ее субъектами. В кн.: Федерализм: теория, институты, отношения, с. 176-198; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник в 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А.Страшун М., 1996, с. 676-683.

5. В конституции закрепляются **две сферы компетенции**: исключительная компетенция федерации и предметы ее совместного ведения с федеративными субъектами (Германия, Россия, Нигерия, Пакистан). Исключительная компетенция субъектов федерации определяется по остаточному принципу.

Встречаются и более сложные конструкции. Так, в Конституции Австрии установлены четыре варианта разграничения предметов ведения, причем не только законодательной компетенции, как в России, но и компетенции исполнительной власти: а) законодательная и исполнительная власть относится к ведению федеральных органов; б) законодательствуют федеральные органы, а исполнение осуществляют субъекты федерации; в) федерация принимает основы законодательства, а субъекты принимают свои законы, их конкретизирующие; г) издание и исполнение законов отнесены исключительно к ведению субъектов. Иногда подобная схема рассматривается как идеальная и предлагается для корректировки российской конституционной модели.²²⁸ Вряд ли можно согласиться с таким подходом. В условиях становления российского федерализма закреплять полномочия исполнительной власти в таком стабильном и трудно изменяемом документе как Конституция, вряд ли обоснованно. Структура исполнительной власти, набор ее полномочий достаточно подвижны в нестабильных условиях развития российского общества. Вариант разграничения лишь законодательной компетенции, в ходе реализации которой можно своевременно корректировать властную вертикаль, представляется более гибким и приемлимым для современных российских условий.

При конституционном разделении российского правового поля между Федерацией и ее субъектами выделены следующие предметы ведения:

- предметы ведения Российской Федерации (исключительная компетенция Российской Федерации) – статья 71 Конституции РФ;

²²⁸ Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем? – Государство и право, 1999, № 4, с. 11.

- предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов – статья 72 Конституции РФ;
- предметы ведения субъектов Российской Федерации (исключительная компетенция субъектов Российской Федерации, определяемая по остаточному принципу) – статья 73 Конституции РФ.

Принципы деления единого правового поля, основания отнесения общественных отношений к тем или иным предметам ведения Конституцией РФ не установлены. В связи с отсутствием единой научной концепции Конституции 1993 года, спешкой при ее принятии в ситуации октябрьского (1993 года) кризиса государственной власти в стране Основной Закон характеризуется определенной внутренней противоречивостью, юридическими и стилистическими погрешностями. По мнению автора, при исследовании конституционных норм первоочередное внимание целесообразно уделять анализу догмы права, а не пытаться установить, что имели в виду или что хотели сказать разработчики. Не пытаться разгадать сокровенный смысл, заложенный в Конституции, отыскать спрятанную внутри тайну. Их там просто нет. Есть нормально сформированный, но одновременно, эклектичный конституционный документ, который делали и правили различные люди с разным видением государственно-правовых проблем и разной профессиональной подготовкой, причем в процессе «политического торга» центра и регионов. При изучении вопросов разделения государственной власти это проявляется вполне отчетливо. Каких-либо ясно сформулированных принципов разграничения правового поля не просматривается, что стало излюбленным предметом критики в научной и политической литературе.²²⁹

²²⁹ Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России, с. 16-17; Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблема совершенствования и тенденции эволюции. – Государство и право, 1999, № 11, с. 5-12; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 169-178, 191-211; Крылов Б.С. Конституци-

В этой связи, не углубляясь детально в анализ погрешностей и недостатков отдельных формулировок, рассмотрим конституционно закрепленные предметы ведения, попробуем наметить возможные подходы к разграничению правового поля и обозначить некоторые пути оптимизации определения компетенции Федерации и ее субъектов.

Конституционные предметы ведения могут быть рассмотрены в двух аспектах: содержательном и формальном. При изучении содержания предметов ведения исследуются сферы общественных отношений, которые отнесены к ним как предметы правового регулирования соответствующего уровня государственной власти. Такое понимание предметов ведения нередко не находит адекватного отражения в юридических формулировках, закрепляющих их содержание.

При изучении юридической формы предметов ведения встречаются формулировки, закрепляющие не сферы общественных отношений, подлежащие правовому регулированию, а отдельные государственные функции и полномочия как в законодательной, так и в исполнительно-распорядительной деятельности (формулировки «принятие», «изменение», «регулирование», «установление», «защита», «определение», «координация») и другие правовые явления. По справедливому замечанию Ю.А.Тихомирова «к предметам ведения федерации и ее субъектов отнесены весьма неоднородные явления: а) правовое регулирование, б) отрасли законодательства, в) конкретные юридические решения, г) систематически повторяющиеся юридические решения, д) способы воздействия на материальные объекты и ресурсы, е) государственный курс, ж) способы управления сферами и отраслями, з) порядок создания государственных институтов, и) виды

онные основы разграничения предметов ведения и полномочий. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 93-98; Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 12-24.

правовых актов, к) повторяющиеся юридические действия (меры)».²³⁰ Такие юридические погрешности характерны для «юридической вербализации» всех видов конституционно закрепленных предметов ведения. Отметив этот общий для всех предметов ведения недостаток юридических формулировок, сосредоточим основное внимание на содержательном аспекте двух видов законодательной компетенции, непосредственно закрепленных в Конституции РФ: исключительной компетенции Федерации и ее совместной компетенции с федеративными субъектами.

Предметы ведения Российской Федерации. В качестве важнейшего критерия их наполнения в научной литературе выделяется задача обеспечения государственного суверенитета. Считается, что к предметам ведения Федерации, в первую очередь, должны быть отнесены сферы общественных отношений, законодательное регулирование которых относится к суверенным правам государства или в результате реализации законодательной компетенции устанавливаются суверенные права. Под суверенными при этом понимаются такие права, потеря которых означает утрату государством своего суверенного статуса.²³¹ Более широко рассматривает этот вопрос Б.С.Крылов, который считает, что к сфере исключительной компетенции Российской Федерации уже «отнесено лишь то, что необходимо и достаточно для обеспечения суверенитета и верховенства Российской Федерации, обеспечения ее целостности и неприкосновенности ее территории и что должно решаться только федеральными органами государственной власти».²³² Верховенство Федерации, ее целостность и неприкосновенность, как представляется, предусматривается задачей обеспечения государственного

²³⁰ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции, с. 115.

²³¹ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 104-116.

²³² Крылов Б. С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий, с. 69.

суверенитета. Второй критерий «что должно решаться только федеральными органами» либо поглощаем первым, либо научно неверифицируем. Рассмотрим содержание предметов ведения Российской Федерации как исключительную законодательную компетенцию федеративного государства, необходимую для обеспечения его суверенитета.

Сравнительное правовое исследование конституций зарубежных федеративных государств, проведенное Ю.А.Тихомировым,²³³ позволило выделить типичные предметы исключительного ведения федерации:

- внешние сношения;
- оборона и руководство вооруженными силами;
- установление границ и таможенное дело;
- денежное и валютное обращение, монетная монополия;
- установление единой системы мер и весов;
- федеральные финансы и налоги;
- деятельность почты, телеграфа, телефона;
- паспортное дело, эмиграция, иммиграция, въезд, выезд, поселение и пребывание иностранцев;
- федеральный железнодорожный, воздушный, водный транспорт и пути сообщения;
- гражданское, уголовное, процессуальное, исправительное, авторское, патентное, изобретательское право и охрана промышленной собственности;
- учреждение федеральной системы правоохранительных и судебных органов;
- поддержание общественного спокойствия и безопасности федерации;
- объявление войны и заключения мира;
- банковская деятельность;
- государственная статистика; правовое положение лиц, находящихся на государственной службе;

²³³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции, с. 125-126.

- производство, приобретение, продажа, распространение оружия, боеприпасов и взрывчатых веществ.

Наиболее типичные и распространенные элементы исключительной компетенции федерации, обеспечивающие ее суверенитет (верховенство федеральной власти внутри страны и независимость государства вовне) с точностью до юридических формулировок, о которых шла речь выше, нашли отражение в Конституции РФ. В рамках исследуемой проблемы представляется необходимым рассмотреть некоторые, дискуссионные вопросы исключительной законодательной компетенции Российской Федерации, предусмотренной статьей 71 федеральной Конституции.

Отдельные сферы общественных отношений с учетом федеративной природы Российского государства, по мнению автора, предполагают не исключительную компетенцию Федерации, а совместное правовое регулирование с ее субъектами. К их числу можно отнести следующие.

Во-первых, федеративное устройство Российской Федерации (пункт «б» статьи 71). Конституционный Суд РФ в постановлении по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» подчеркнул, что из федеративной природы государственности России вытекает, что в ведении Российской Федерации находится федеративное устройство, а в ведении республик, входящих в ее состав, - их территориальное устройство.

Однако включение данных общественных отношений в законодательную компетенцию Федерации и регулирование их без участия федеративных субъектов представляется спорным. Аналогичную позицию занимает И.А.Умнова, которая обосновывает ее двумя аргументами. Во-первых, глава 3 Конституции РФ, регулирующая вопросы федеративного устройства, не может быть изменена федеральными органами в одностороннем порядке, поправки к этой главе вносятся при их одобрении законодательными органами не ме-

нее чем двух третей субъектов РФ (статья 136 Конституции РФ). Во-вторых, статус субъекта РФ как важнейший элемент федеративного устройства может быть изменен только по взаимному согласию Федерации и субъекта (часть пятая статьи 66 Конституции РФ).²³⁴

По мнению автора, при системном рассмотрении пункта «б» статьи 71 и части первой статьи 76 Конституции федеративное устройство как предмет правового регулирования Российской Федерации представляет собой совокупность федеративных отношений между Федерацией и ее субъектами за исключением тех, которые уже урегулированы главой III Конституции РФ «Федеративное устройство». Поэтому первый аргумент И.А. Умновой небесспорен. Однако имеются и другие основания, кроме статуса субъектов РФ, позволяющие сомневаться в правомерности распространения исключительной законодательной компетенции Федерации на вопросы федеративного устройства. Федеративные отношения между Федерацией и ее субъектами возникают по поводу разделения государственной власти, являются по своему юридическому содержанию компетенционными отношениями. Правовое регулирование таких общественных отношений одним из их участников без участия другой стороны – субъектов РФ, как представляется, противоречит федеративной природе российской государственности.

В зарубежной конституционной практике вопросы федеративного устройства, как правило, регламентированы конституциями и не включены в исключительную компетенцию федераций. В Основном Законе ФРГ от 23 мая 1949 года к исключительной законодательной компетенции Федерации в этой сфере, например, отнесено лишь «сотрудничество Федерации и земель» (пункт 10 статьи 73). Таким образом, представляется необоснованным отнесение федеративного устройства к исключительной законодательной компетенции

²³⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 205.

Российской Федерации. Федеративные отношения должны быть предметом совместного правового регулирования в демократическом федеративном государстве.

Во-вторых, установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации (пункт «е» статьи 71). По вопросам экономического, экологического, социального, культурного и национального развития своих территорий в рамках региональной компетенции по предметам совместного ведения с Федерацией (пункты «д», «е», «з», «м» статьи 72) и своей исключительной компетенции (статья 73) федеративные субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Реализация федеральной политики и федеральных программ осуществляется на территории России, которая согласно части первой статьи 67 включает в себя **территории ее субъектов**, а также внутренние воды, территориальное море, воздушное пространство над ними, правовое регулирование которых осуществляется в соответствии с другими пунктами статьи 71. Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей *территории* (часть первая статьи 9). Границы между субъектами РФ могут быть изменены с их взаимного согласия (часть третья статьи 67).

Указанные конституционные особенности территории субъекта в федеративном государстве предполагают, как отмечалось, возможность выделения ее двойного правового статуса, в рамках которого федеральная и региональная власть выступает на данной территории как суверен, осуществляющий в рамках своей компетенции свою власть независимо (Е.Т.Усенко).²³⁵ Территориальная организация феде-

²³⁵ Круглый стол журнала «Советское государство и право». Суверенитет в государственном и международном праве, с. 22.

ративного государства предполагает «обязательность установления системы норм, процедур и форм регулирования и регламентации хозяйственной деятельности с учетом интересов территориального развития, установление для каждого территориального уровня конкретного перечня допустимых экономических, административных и иных рычагов влияния на деятельность хозяйствующих субъектов» (А.С.Саломаткин).²³⁶ Субъекты Федерации, в этой связи, обладают территориальным верховенством в отношении своей территории, очерченной внутренними территориальными границами, которое является важнейшей составляющей их государственности (И.А.Умнова).²³⁷ Территориальное верховенство как неотъемлимый признак республиканской государственности и важнейший элемент (ограниченного) суверенитета республик в составе Союза ССР выделен и обоснован в советской государственно-правовой науке (А.И.Лепешкин).²³⁸

Принцип территориального верховенства федеративного субъекта в рамках его компетенции детерминирует обязательное согласование с региональной властью наиболее значимых для субъекта государственно-властных действий, осуществляемых на его территории. Правовое регулирование основ федеральной политики и федеральных программ, реализуемых на территории субъектов без их участия, по мнению автора, нарушает принцип территориального верховенства региональной власти и противоречит самой природе федеративного устройства Российского государства. Данные вопросы должны быть предметом совместного правового регулирования Федерации и ее субъектов.

²³⁶ Саломаткин А.С. Территориальная организация Российского государства. (Государственно-правовые вопросы). Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1996, с. 7.

²³⁷ Конюхова (Умнова) И.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. В кн. : Конституционное право субъектов Российской Федерации. Отв. ред. В.А.Кряжков. М., 2002, с. 125-128.

²³⁸ Лепешкин А.И. Советский федерализм, с.272-273.

В-третьих, формирование федеральных органов государственной власти на территории субъектов РФ (пункт «г» статьи 71, часть первая статьи 78), оборонное производство, производство ядовитых веществ, наркотических средств (пункт «м» статьи 71).

Представляется, что в силу принципа территориально-го верховенства федеративного субъекта в рамках его компетенции правовое регулирование вопросов размещения указанных производств на территории субъекта во взаимосвязи с пунктами «в» (вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами), «д» (природопользование, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности), «з» (осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, ликвидация их последствий), «к» (земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и охране окружающей среды) статьи 72 Конституции должно осуществляться совместно Федерацией и ее субъектами.

Аналогично правовое регулирование вопросов размещения на территории субъекта РФ территориальных подразделений федеральных органов государственной власти должно осуществляться совместно Федерацией и ее субъектами. Помимо принципа территориального верховенства федеративных субъектов в сфере своей компетенции необходимость этого обусловлена и другими причинами.

В каждом регионе сосредоточено большое количество федеральных чиновников, которое с учетом созданных федеральных округов в ряде случаев превышает число государственных и муниципальных служащих в субъекте вместе взятых. Имеет дублирование и параллелизм с работой органов государственной власти субъектов РФ, и, как следствие, неэффективное использование государственных средств. Автор монографии, будучи заместителем полномочного представителя Президента Российской Федерации по Ставрополь-

скому краю, выступал с основным докладом по этому вопросу на региональной коллегии федеральных органов исполнительной власти ряда республик Северного Кавказа в ноябре 1998 года.²³⁹ В настоящее время четкое разграничение полномочий федеральных и региональных органов государственной власти отработано по подразделениям Министерства имущественных отношений РФ. С одной стороны, они являются подразделениями исполнительной власти субъектов Федерации. С другой, им переданы вместе с соответствующими средствами полномочия территориальных агентств по управлению федеральной собственностью. Предложения автора нашли свое отражение в решении региональной коллегии № 4 от 27 ноября 1998 года, одним из пунктов которого предписано:

«Членам региональной коллегии совместно с органами государственной власти субъектов РФ региона разработать предложения по упорядочению структуры территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, оптимизацию их количества, исключению дублирования и параллелизма, ликвидации излишних звеньев, взаимную передачу в соответствии с Конституцией РФ полномочий от федеральных структур к органам государственной власти субъектов РФ и наоборот».

Реализация этих предложений возможна путем создания в субъектах органов двойного подчинения по опыту подразделений Мингосимущества и передачи им в порядке статьи 78 Конституции РФ ряда полномочий территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. Следует отметить, что данный вопрос получил проработку в научной литературе. Так, И.А. Умнова считает такое направление перспективным в создании единой системы органов

²³⁹ Подробнее об этом: Черепанов В.А. О выполнении Указа Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов». – Северо-Кавказский регион. Информационно-аналитический вестник, 1999, № 1, с. 5-6.

исполнительной власти в стране. «Если идти по пути ограничения такой возможности, - обоснованно отмечает она, - неизбежно разбухание системы органов государственной власти и формирование усложненного механизма координации деятельности федеральных органов с органами государственной власти субъектов Российской Федерации».²⁴⁰

Подобная возможность была предусмотрена договорами Федерации с Чувашской Республикой, Свердловской, Омской, Нижегородской, Сахалинской, Тверской, Ростовской, Ленинградской областей). Такие подразделения должны находиться в двойном подчинении, а назначение и освобождение от должности их руководителей целесообразно осуществлять органами государственной власти субъекта РФ по согласованию с соответствующими Автор согласен с И.А. Умновой, что такой подход может и должен стать общей нормой не только в договоре с конкретным субъектом РФ, она должна стать предметом федерального закона.²⁴¹

Таким образом, предметы ведения российской Федерации содержат определенные сферы общественных отношений, которые требуют совместного с субъектами правового регулирования, что, по мнению автора, следует отличать от совместного ведения. Данные предложения не требуют изменения Конституции и переноса рассмотренных вопросов в предметы совместного ведения, более того, автор считает это нецелесообразным и даже невозможным. При включении, например, федеративного устройства в состав предметов совместного ведения субъекты РФ автоматически получают право опережающего законодательного регулирования в этой сфере, что представляется абсурдным. Предложения автора касаются лишь совместного правового регулирования, предусматривающего участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе, например, в порядке статьи 26⁴ Фе-

²⁴⁰ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 118.

²⁴¹ Там же, с. 119.

дерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ). Это может быть решено путем внесения изменений и дополнений в этот Закон, распространяющих такой порядок участия субъектов РФ в законодательном процессе на принятие федеральных законов по вопросам федеративного устройства. Что касается реализации принципа территориального верховенства, его закрепление как общей нормы, предполагающей обязательное участие органов государственной власти субъектов РФ в принятии решений о размещении вредных производств и других государственно-властных действий в экологической, социальной, культурной, экономической и иных сферах жизнедеятельности данной территории, о дислокации или передислокации территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти, в том числе воинских подразделений, создании при необходимости органов двойного подчинения, то здесь необходимо принятие широкомасштабного федерального закона «О территории Российской Федерации», разумеется, с широким участием федеративных субъектов в его подготовке (несмотря на то, что этот вопрос опять же находится в исключительной компетенции Федерации – пункт «б» статьи 71). Причем здесь также не ставится вопрос о переводе указанных сфер общественных отношений в совместную законодательную компетенцию с правом опережающего регулирования субъектов РФ. Речь идет лишь о совместном правовом регулировании этих общественных отношений.

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов закреплены статьей 72 Конституции РФ. В научной литературе приводятся отдельные их классификации. Так, О.Е.Кутафин предлагает разделить предметы совместного ведения на три группы:

- к области государственного строительства отнесены обеспечение соответствия законодательства субъектов РФ федеральной Конституции и федеральным зако-

нам (пункт «а» части первой статьи 71); защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (пункт «б» части первой статьи 71);

- к сфере законодательного регулирования отнесены все отрасли законодательства, предусмотренные пунктом «к» части первой статьи 71, вопросы кадров судебных и правоохранительных органов, адвокатура и нотариат (пункт «л» части первой статьи 71); установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» части первой статьи 71);
- к области экономического и социально-культурного строительства отнесены все остальные титулы части первой статьи 71, среди которых в качестве самостоятельной области совместного ведения выделены внешние сношения.²⁴²

Б.С.Крылов с точки зрения обеспечения единства государства разделяет предметы совместного ведения на несколько групп:

- вопросы, связанные с обеспечением единства правового пространства;
- вопросы защиты прав человека, установления единства экономической системы и организации системы государственной власти;
- вопросы регулирования ряда отраслей законодательства;
- вопросы внешнеполитической деятельности.²⁴³

Перечень подобных или несколько иных классификаций можно продолжить. Как правило, они производятся по разным основаниям, логически небезупречны, рассматривают

²⁴² Кутафин О.Е. Предмет конституционного права, с. 340-341.

²⁴³ Крылов Б.С. Конституционные основы разграничения предметов ведения и полномочий, с. 84-89.

предметы ведения как совокупность разных публичных функций государства: законодательных и исполнительно-распорядительных, не учитывая того, что российская конституционная модель закрепляет разделение лишь законодательной компетенции и не осуществляет разграничения судебной и исполнительной компетенции Федерации и ее субъектов. Рассматривая предметы совместного ведения как сферы общественных отношений, правовое регулирование которых отнесено Конституцией РФ и к компетенции Российской Федерации, и к компетенции ее субъектов, представляется целесообразным выделить несколько групп общественных отношений, перечисленных в различных пунктах части первой статьи 72 Конституции (далее указываются только пункты части первой статьи 72 и лишь при необходимости называется сама статья 72).

К *первой группе* можно отнести «отраслевые» отношения, регулируемые сложившимися отраслями российского законодательства. Данные общественные отношения обозначены путем перечисления соответствующих отраслей: административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды (пункт «к»). Предметом совместного ведения при этом является не само «законодательство», как иногда считается в литературе, а регулируемые указанными отраслями общественные отношения.

Наряду с ними в статье 72 отдельно выделены определенные общественные отношения, также регулируемые указанными и иными отраслями законодательства, их институтами или нормативными комплексами. Такую конструкцию статьи, по мнению автора, не следует считать дублированием и объяснять погрешностями Основного Закона страны. Конституция – это не только правовой, но и политический документ, принятый на всенародном референдуме и адресованный всему многонациональному народу России, который

является носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (часть первая статьи 3 Конституции). По этой причине, наряду с перечислением отраслей законодательства, в статье 72 специально выделены отнесенные к предметам совместного ведения общественные отношения, возникающие при реализации важнейших конституционных принципов. Эти общественные отношения составляют *вторую*, причем наиболее многочисленную группу, предусмотренную статьей 72 Конституции (пункты «а», «б» «в», «г», «д», «е», «ж», «з», «л», «м», «о» части первой статьи 72). Рассмотрим основные из них.

Общественные отношения в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности и правопорядка - складываются при реализации принципа приоритета прав и свобод человека, который по образному выражению М.В.Баглая,²⁴⁴ является своеобразным суперпринципом всего конституционного строя: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства» (статья 2 Конституции).

В связи с особым значением складывающихся при этом общественных отношений и необходимостью их правового регулирования В.Н.Бутилиным обоснованно выдвигается предложение о выделении конституционно-правовых норм, направленных на обеспечение, охрану основных прав и свобод, в подотрасль конституционного права. Рассматривая обеспечение и охрану не только конституционных, но и всех прав и свобод граждан, по его мнению, представляется возможным говорить о складывающейся отрасли право прав человека и гражданина, т.е. такой комплексной отрасли права, которая как бы аккумулирует в своем составе весь комплекс правовых средств, направленных на охрану, обеспечение действия прав и свобод человека и гражданина. По этой

²⁴⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации, с. 100.

причине возникает необходимость в кодификации правовых средств, призванных устанавливать основы статуса человека и гражданина и средств их обеспечения, выражающаяся в формировании специальной отрасли право прав человека и гражданина.²⁴⁵

В Конституции Российской Федерации общественные отношения в этой сфере, регулируемые комплексом нормативного материала различных отраслей законодательства, выделены в качестве самостоятельных титулов части первой статьи 72 (пункты «а», «б», «л»).

Следует отметить, что многие из них в явном или неявном виде присутствуют в предметах ведения Российской Федерации. Так, пунктом «в» статьи 71 Конституции (далее статья 71), как и в пункте «б» статьи 72, прямо предусмотрены защита прав и свобод человека и гражданина, защита прав национальных меньшинств. К ведению Российской Федерации отнесены контроль за соблюдением Конституции и федеральных законов (пункт «а» статьи 71); установление порядка организации деятельности федеральных органов власти (пункт «г» статьи 71); судоустройство, прокуратура, уголовное, уголовно-процессуальное и уголовно-исполнительное производство; амнистия и помилование (пункт «о» статьи 71). Очевидно, что общественные отношения, предусмотренные этими разделами, включают обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (пункт «б» статьи 72), обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции и федеральным законам (пункт «а» статьи 72).

По мнению автора, такую архитектонику Основного Закона не следует считать дублированием или внутренней противоречивостью Конституции РФ. Все уровни государственной власти должны быть нацелены прежде всего на

²⁴⁵ Бутылин В.Н. Милиция в государственно-правовом механизме охраны конституционных прав и свобод граждан. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2001, с. 23.

защиту прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка и общественной безопасности. Вряд ли в этой связи можно согласиться с И.А. Умновой, которая считает: «Трудно говорить об исключительном ведении Федерации и в том случае, если у Федерации и ее субъектов имеется общий объект власти».²⁴⁶ Те или иные сферы общественных отношений могут быть общим предметом как исключительной (Федерации) так и совместной (Федерации и ее субъектов) законодательной компетенции. Просто способы и процедура правового регулирования одного и того же предмета у разных уровней власти несколько различны.

В силу особой значимости вопроса, необходимо остановиться на соотношении и взаимосвязи пункта «в» статьи 71 и пункта «б» части первой статьи 72. К ведению Российской Федерации относится **регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина** (пункт «в» статьи 71), а к совместному ведению относится **защита прав и свобод человека и гражданина** (пункт «б» части первой статьи 72). В этих группах общественных отношений, предусмотренных различными статьями Конституции следует выделять общее и особенное.

К общему относятся общественные отношения, возникающие при защите прав и свобод человека и гражданина. Они находятся не только в ведении Российской Федерации (пункт «в» статьи 71), но и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» части первой статьи 72). В этой связи Российская Федерация имеет право принимать законы по этим вопросам как по предметам своего исключительного ведения (без процедуры согласования с субъектами РФ, предусмотренной статьей 26⁴ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ). Субъекты РФ в свою очередь обладают правом законодательного регу-

²⁴⁶ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 203.

лирования этих вопросов как по предмету совместного ведения, в том числе правом опережающего регулирования: в соответствии с федеральным законодательством и в части им неурегулированной (часть вторая статьи 76 Конституции РФ, пункт 2 статьи 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ).

К особенному относятся сами права и свободы человека и гражданина. Они входят в предмет ведения Российской Федерации и являются предметом ее исключительной законодательной компетенции. Права и свободы человека и гражданина могут быть предметом правового регулирования только Российской Федерации, но не ее субъектов. Это помимо статьи 71 прямо закреплено частью третьей статьи 55 Конституции, согласно которой права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Особенности этой исключительной законодательной компетенции Российской Федерации, в которую не могут вмешиваться субъекты РФ специально отмечены постановлением КС РФ от 4 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы.

Общественные отношения в социальной сфере. Статьей 7 Конституции закреплено, что Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. В этой связи в качестве самостоятельных пунктов статьи 72 Конституции выделены важнейшие направления социальной политики государства: воспитание, образование, здравоохранение, наука, культура, физическая культура и спорт, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита (пункты «е» и «ж»).

Общественные отношения в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами. Статьей 9 Конституции закреплён важнейший конституционный принцип, согласно которому земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории. В этой связи в качестве самостоятельного пункта «в» статьи 72 выделены вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами.

Общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы. В соответствии с Конституцией каждый имеет право на благоприятную окружающую среду (статья 42), каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам (статья 58). В этой связи в качестве самостоятельных пунктов статьи 72 выделены природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры (пункт «д»), а также защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей (пункт «м»).

Выделение этих и других общественных отношений, отнесенных ко второй группе, в качестве самостоятельных пунктов статьи 72 предполагает, по мнению автора, также их правовое регулирование прежде всего как **относительных** правоотношений между Федерацией и ее субъектами и принятие соответствующих компетенционных нормативных актов. По крайней мере к ним можно отнести отношения, предусмотренные пунктами «а», «в», «г», «д», «з», «л» (кроме адвокатуры и нотариата), «м», и «о». Возьмем, к примеру, разграничение государственной собственности (пункт «г»). Очевидно, что в данном пункте речь идет не об организации управления конкретными объектами федеральной, республиканской, краевой или областной собственности. Предме-

том совместного правового регулирования являются общественные отношения между Федерацией и ее субъектами по поводу компетенции и полномочий органов их государственной власти в этой сфере.

Вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами предполагают возникновение широкого комплекса общественных отношений, как между Федерацией и ее субъектами по поводу разграничения компетенции и полномочий между соответствующими органами государственной власти, так и между другими субъектами в отношении других объектов. Однако и здесь, по мнению автора, компетенционные отношения между Федерацией и ее субъектами являются активным центром нормотворчества, хотя бы потому, что правовое регулирование всех остальных отношений, складывающихся в этой сфере, предусмотрено в рамках соответствующих «природоресурсных» отраслей законодательства, указанных в пункте «к» статьи 72.

Такие компетенционные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами в качестве адекватной правовой формы своего правового регулирования наряду с федеральным законом предполагают и конституционно-правовые договоры. Другие группы общественных отношений, выделенные в рамках предметов совместного ведения, не могут быть урегулированы такими договорами. Их правовая регламентация осуществима лишь федеральными и региональными законами, содержащими правовые нормы, адресованные непосредственно гражданам.

К *третьей* группе можно отнести общественные отношения, предусмотренные пунктами «и», «н» части первой статьи 72. Их особенность заключается в том, что они относятся к отношениям, которые по общему правилу регулируются на федеральном уровне. Так, отношения, складывающиеся при реализации принципов налогообложения и сборов (пункт «и» статьи 72) относятся к финансовым и упоря-

дочиваются путем финансового регулирования, отнесенного к предмету ведения Российской Федерации (пункт «ж» статьи 71). Общие принципы организации системы органов государственной власти и местного самоуправления (пункт «н» статьи 72) реализуются в федеративных отношениях, отношениях по поводу федеративного устройства государства, которые предусмотрены пунктом «б» статьи 71.

По мнению автора, выделение этих общественных отношений в самостоятельные титулы в составе предметов совместного ведения обусловлено их особой значимостью для разделения государственной власти в федеративном государстве. Без преувеличения можно сказать, что они являются своеобразной «сердцевинной», активным центром всех федеративных отношений. Правовое их регулирование исключительно на федеральном уровне без участия регионов более соответствует унитарному, а не федеративному государству. Именно по этой причине они «изъяты» из предметов федерального ведения и переданы в совместное с регионами правовое регулирование.

Подытоживая сказанное, следует отметить следующее. Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами может быть рассмотрено как конституционный принцип и как конституционно-правовой институт. В системной взаимосвязи с единством государственной власти разделение государственной власти в Российской Федерации составляет важнейший комплексный принцип федеративного устройства Российского государства, закрепление которого в Основном Законе страны представляется необходимым при проведении будущей конституционной реформы.

Разделение государственной власти как конституционно-правовой институт может быть рассмотрено как совокупность взаимосвязанных норм конституционного права, регулирующих федеративные отношения между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами. Данный пра-

вовой институт включает в себя как конституционные нормы, так и нормы, содержащиеся в иных нормативных правовых актах.

В Конституции Российской Федерации разделение государственной власти осуществлено как распределение законодательной компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами путем закрепления соответствующих предметов ведения. Юридическое содержание предметов ведения Федерации и предметов ее совместного ведения с федеративными субъектами отражает федеративную природу Российского государства, отдельные содержательные погрешности могут быть скорректированы в процессе федерального законоотворчества в рамках существующей конституционной модели. Юридическая форма конституционных предметов ведения, под которой понимается отражение их содержания в юридических формулировках, требует своего совершенствования при проведении будущей конституционной реформы.

Конституционное разделение государственной власти, закрепившее предметы ведения различных ее уровней, получает свою дальнейшую конкретизацию как в федеральном законодательстве, так и в конституционно-правовых договорах. Различные правовые формы разграничения компетенции Федерации и ее субъектов (органов их государственной власти) внутри конституционных предметов ведения и особенности их применения для правового регулирования разных сфер общественных отношений рассмотрены в последующих разделах настоящей монографии.

В рамках используемого понятийного ряда, который проанализирован в первом параграфе второй главы, в дальнейшем не употребляются юридически небезупречные формулировки типа «разграничение предметов ведения», которые встречаются в Основном Законе страны (за исключением случаев прямого цитирования Конституции или других авторов). По справедливому замечанию Т.Я.Хабриевой, «Кон-

ституция Российской Федерации сама разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, и они не могут быть разграничены иными актами в принципе». ²⁴⁷ Поэтому в настоящей работе в дальнейшем рассматривается разграничение (разделение, распределение, размежевание) компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами (органами их государственной власти) и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов **в рамках предметов ведения, уже разграниченных и установленных самой Конституцией РФ.** В качестве обобщенного термина, обозначающего такое разделение государственной власти между различными ее уровнями в Российском федеративном государстве, используется словосочетание «разграничение компетенции», которое при необходимости дополняется указанием уровня (уровней) государственной власти или их носителей (органов государственной власти), между которыми осуществляется разграничение компетенции.

²⁴⁷ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 107.

2. Федеральное законодательство в разделении государственной власти в Российской Федерации.

Федеральный закон как правовая форма разделения государственной власти. Важнейшим и, одновременно, дискуссионным представляется вопрос о правовых формах разграничения компетенции Федерации и ее субъектов (органов их государственной власти) в рамках конституционно закрепленных предметов ведения. Часть третья статьи 11 Конституции РФ обозначает в качестве таких правовых форм саму Конституцию, Федеративный и иные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий. Федеральный закон к их числу не отнесен. Статьей 76 Конституции установлено, что по предметам ведения Федерации и предметам ее совместного ведения с федеративными субъектами принимаются федеральные законы. Однако статья 11 Конституции относится к Основам конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции. В этой связи нередко делался вывод о невозможности использования федеральных законов при разграничении федеральной и региональной компетенции. Конституционному Суду Российской Федерации в своем постановлении от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ пришлось давать специальное толкование возникшей неопределенности в понимании указанных статей Конституции РФ:

«Федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из статей 11 (часть 3), 72 (пункты «в», «г», «д» и «к» части 1), 76 (части 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации следует, что Федеральное

Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Обоснованность данного вывода оспаривается некоторыми учеными. «Такая позиция Конституционного Суда весьма спорна, - считает Н.В.Варламова. – Думается, в части 2 статьи 76 Конституции речь идет об издании федеральных законов в порядке реализации полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения, а не разграничении полномочий между Федерацией и ее субъектами. Последнее, согласно части 3 статьи 11, может осуществляться только Конституцией и договорами. Причем в силу части 2 статьи 16 положения статьи 11 как составляющие основы конституционного строя Российской Федерации имеют приоритет по отношению к предписаниям статьи 76».²⁴⁸

Трудно согласиться с мнением Н.В.Варламовой. Используем такой известный логический прием как рассуждение от противного. Предположим, что суждение о неприменимости федерального закона для разграничения компетенции по конституционным предметам ведения является истинным, и федеральный закон применим лишь в порядке реализации компетенции Российской Федерации по предметам совместного ведения. Тогда до принятия любого федерального закона компетенция Федерации уже должна быть установлена. Возникает вопрос, посредством какой правовой формы? Конституция закрепляет лишь сферы общественных отношений, в рамках которых происходит дальнейшее разграничение компетенции. Согласно части третьей статьи 11 Конституции для разграничения компетенции остаются лишь две правовые формы: Федеративный договор и договоры Феде-

²⁴⁸ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 35.

рации с ее субъектами. Невозможно представить себе, что с помощью таких правовых форм осуществимо детальное разграничение всего российского правового поля. Это - абсурд. Сведение исходного суждения к абсурду, как раз и считается в логике доказательством его ложности.

Применимость федерального закона в качестве правовой формы разграничения компетенции по конституционным предметам ведения доказуема не только по логическим, но и юридическим основаниям, которые представляются исключительно важными для последующего научного исследования рассматриваемой проблемы.

В общей теории права, в частности в работах С.С.Алексеева, плодотворно разрабатывается концепция трех основных и взаимосвязанных между собой «глубинных элементов правовой материи»: позитивных обяызываний, запрещений и дозволений, которые рассматриваются не только как первичные, но и основные фундаментальные юридические средства. «Под этим углом зрения все иные правовые средства (в том числе в области юридической ответственности, процессуальной деятельности и т.д.) представляют собой известные комбинации средств юридического регулирования, принадлежащих этой «троице» - запрещением, позитивным обяызываниям, дозволениям».²⁴⁹ Особое место в составе основных правовых средств отводится *общим* юридическим дозволениям и *общим* юридическим запретам, которые образуют своего рода «фокус, опорный стержень» правового регулирования. Взятые в своем взаимодействии и единстве они образуют два основных типа правового регулирования: общедозволительный и разрешительный, которые характеризуются широко распространенными в юридическом обиходе двумя формулами: первая – «дозволено все, кроме запрещенного законом» (общедозволительное регулирование) и вторая – «запрещено все, кроме дозволенного законом» (разрешительное регулирование). С точки зрения субстанции

²⁴⁹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001, с. 268.

права здесь выделяются две пары крепко сцепленных дозволений и запретов, одна из которых возглавляется общим дозволением, а другая – общим запретом. Таким образом выявляется общая направленность правового регулирования – либо на предоставление общего дозволения или же на введение общего запрета в поведении субъектов общественных отношений. При этом обнаруживаются весьма интересные закономерности. Общему запрету всегда корреспондируют только конкретные дозволения (разрешительное регулирование) и, наоборот, общее дозволение всегда связано только с конкретным запретом. Общедозволительный порядок выражает расширяющуюся социальную свободу, открывает простор для свободного, активного поведения самому носителю дозволения. Значение разрешительного порядка заключается в том, что он может служить оптимальным способом упорядочения деятельности государственных органов, должностных лиц, обеспечивающим введение властных полномочий в строгие рамки и существенно ограничивающим возможности произвольных действий.²⁵⁰

В конституционном праве используются оба типа правового регулирования. Широко распространен общедозволительный порядок, который лежит в основе регулирования большинства прав и свобод человека и гражданина. Общим дозволениям при этом корреспондирует конкретный запрет: «Осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других граждан» (часть третья статьи 17 Конституции РФ). Находит свое место в конституционном регулировании и разрешительный порядок: «Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц (общий запрет – прим. автора) иначе как случаях, установленных федеральным законом, или на основании судебного решения (конкретное дозволение – прим. автора)» (статья 25 Конституции РФ). Данная концепция при-

²⁵⁰ Алексеев С.С. Восхождение к праву, с. 261-356; Алексеев С.С. Теория права. М., 1995, с. 207-251.

меняется в дальнейшем при рассмотрении различных правовых ситуаций.

При разделении государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами в Конституции РФ, по мнению автора, применяется общедозволительный тип правового регулирования. При разграничении и реализации компетенции Российской Федерации разрешено все, что не запрещено Конституцией и федеральными законами. Общее дозволение корреспондируется с конкретными ограничениями, законодательными пределами федеральной власти. Аналогичный порядок применим и к субъектам РФ, которые обладают всей полнотой государственной власти (общее дозволение) вне пределов ведения Российской Федерации и ее компетенции по предметам совместного ведения (конкретный запрет) – статья 73 Конституции РФ. При системном рассмотрении с этой позиции части третьей статьи 11, статьи 76 во взаимосвязи с частью второй статьи 4 Конституции РФ (верховенство Конституции РФ и федеральных законов) становится очевидно, что здесь имеет место общедозволительный порядок, а именно: для разграничения компетенции применяются все правовые формы (общее дозволение), указанные в Конституции для правового регулирования конституционных предметов ведения (конкретный запрет), в том числе и федеральные законы. Именно при общедозволительном порядке допускаются те самые «скрытые, подразумеваемые» полномочия, о которых говорит Ю.А.Тихомиров, фигуры «конституционного умолчания», которые обозначает сама Н.В.Варламова.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ о федеральном законе как правовой форме разграничения компетенции по конституционным предметам ведения закреплена Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ), который определил федеральный закон как приоритетную форму такого разграничения по сравнению с други-

ми правовыми формами – договорами и соглашениями (статья 3, 26⁷ Закона). Разграничение компетенции посредством федерального закона осуществляется по предметам ведения Российской Федерации и предметам ее совместного ведения с федеративными субъектами и имеет в каждом из них свою специфику.

Предметы ведения Российской Федерации. Согласно части первой статьи 76 Конституции РФ по предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

При анализе догмы права возникает весьма интересный вопрос, могут ли субъекты РФ законодательствовать по предметам ведения Федерации и (или) иметь в этих сферах общественных отношений иную компетенцию – исполнительно-распорядительную и (или) судебную? На первый взгляд, напрашивается категорически отрицательный ответ. Достаточно вспомнить негативную реакцию на договоры Федерации с ее субъектами, в которых часть федеральной компетенции передавалась в совместное ведение с регионами или даже в их исключительное ведение. Эти случаи рассматривались как нарушение конституционной законности, органы прокуратуры принимали меры прокурорского реагирования по приведению таких договоров в соответствие с Конституцией РФ. Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ был установлен трехлетний срок соответствующей корректировки подобных договоров и соглашений (пункт 2 статьи 32 Закона). Более того, этот Федеральный Закон устанавливал прямой запрет на региональное законотворчество в области исключительной федеральной компетенции. Статьей 13 Закона был установлен разрешительный порядок: «Правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации».

Однако, по мнению автора, наделение субъектов РФ частью компетенции, в том числе и законодательной в сфере общественных отношений, составляющих предмет ведения Российской Федерации, возможно. Во всяком случае, российская конституционная модель не запрещает такого разграничения компетенции. Рассмотрим подробнее этот исключительно важный, можно сказать методологический вопрос в теории конституционного права.

Частью первой статьи 76 Конституции РФ определено: «По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации». Данная конституционная норма содержит лишь общее дозволение федеральному законодателю принимать федеральные законы по предметам ведения Федерации и не устанавливает прямого запрета другим субъектам заниматься правотворчеством в этой области. Прочитанная выше статья 13 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, несколько скорректировав конституционную формулировку, полностью изменила юридическую направленность правовой нормы и заменила общее дозволение установлением конкретного запрета всем иным субъектам законодательствовать по предметам ведения Федерации. Данная конституционная норма (часть первая статьи 76), закрепляющая общее дозволение, не содержит **ограничений** для федерального законодателя при осуществлении им своей законодательной компетенции ни по глубине правового регулирования, ни по объему и содержанию устанавливаемых таким регулированием прав, обязанностей и ответственности участников общественных отношений. Российская конституционная модель устанавливает при этом лишь законодательную компетенцию Российской Федерацией, определяет сферы общественных отношений, которые являются предметом ее правового регулирования и не содержит запрета на возможность закрепления за федеративными субъектами

исполнительной и судебной, а следовательно и законодательной компетенции в этих сферах. При принятии федерального закона по предмету своего ведения Федерация имеет право закрепить за субъектами РФ (их органами государственной власти) определенную компетенцию в исполнительной, судебной, а, следовательно, и законодательной сфере. Проиллюстрируем данное положение на примере судебной системы Российской Федерации.

Согласно пункту «о» статьи 71 Конституции РФ судоустройство относится к предметам ведения Российской Федерации. Реализуя данную законодательную компетенцию, федеральный законодатель в соответствии с частью третьей статьи 118 Конституции принял Федеральный Конституционный закон «О судебной системе в Российской Федерации», которым наряду с федеральными выделены суды субъектов Российской Федерации. К ним отнесены конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации и мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов Российской Федерации (статья 4 Закона). Согласно статье 27 Закона конституционный (уставный) суд субъекта РФ может создаваться субъектом РФ, его компетенция устанавливается законом субъекта РФ. Полномочия и порядок деятельности мирового судьи устанавливаются федеральным законом и законом субъекта РФ.

Таким образом, федеральный законодатель, реализуя предоставленную Конституцией РФ законодательную компетенцию в области судоустройства наделил субъектов РФ в этой сфере общественных отношений судебной, законодательной и исполнительной (формирование судов субъекта РФ) компетенцией. Реализация компетенции субъектов РФ в области судопроизводства наиболее ярко проявилась в области конституционной юстиции. Региональное конституционное законодательство из правовой возможности превратилось в правовую действительность и стало неотъемлемой частью правовых систем многих федеративных субъектов. Конститу-

ционные (уставные) суды стали реально действующими органами государственной власти субъектов РФ, образовали региональную судебную власть. Судебная практика в этой области стала предметом научных исследований, позволила выявить многие нерешенные вопросы не только региональной, но и общероссийской конституционной практики.²⁵¹

Федеральный законодатель использует свои правовые возможности для наделения субъектов РФ определенной компетенцией и в других сферах общественных отношений по предмету ведения Российской Федерации. Федеральным Законом от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне» установлены полномочия органов исполнительной власти субъектов РФ в области обороны, в том числе организация и обеспечение воинского учета и подготовки граждан РФ к воинской службе, их призыва, военных сборов и призыва по мобилизации; организация работы по военно-патриотическому воспитанию; обеспечение выполнения оборонного заказа организациями в пределах своих территорий (статья 7 Закона). Реализация этих исполнительно-распорядительных полномочий предполагает принятие субъектами РФ определенных нормативных правовых актов по организации их выполнения, т.е. определенную компетенцию федеративных субъектов в области правового регулирования возникающих при этом общественных отношений в области обороны, которая отнесена к предмету ведения Федерации (пункт «м» статьи 71).

Законом РФ от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О государственной границе Российской Федерации» установлено, что законодательство о государственной границе состоит из федеральных законов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ (статья 4 Закона). Статьей 29 Закона определены полномочия органов государственной власти

²⁵¹ Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации. М., 1999; Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Отв.ред. М.А.Митюков, М., 1999.

субъектов РФ в этой области, к которым в числе других отнесено создание условий для защиты государственной границы уполномоченным на то законом войскам и органам, принятие в этих целях законов и иных нормативных актов в пределах, установленных настоящим законом.

Список подобных примеров можно продолжить. По мнению автора, их не следует считать какими-то исключениями или противоречащими Конституции действиями федерального законодателя. В силу федеративной природы Российского государства общественные отношения по предмету ведения Федерации возникают на территории конкретных или всех субъектов Российской Федерации. Органы государственной власти субъектов РФ или являются непосредственными участниками этих отношений, или оказывают содействие другим участникам в реализации их правового статуса. По этой причине федеральный законодатель, обеспечивая государственный суверенитет Российской Федерации, при необходимости наделяет субъекты РФ или отдельные органы их государственной власти некоторой компетенцией в сфере общественных отношений, входящих в предмет ведения Российской Федерации. Применительно к такой компетенции федеративных субъектов действует исключительно разрешительный порядок: им дозволено то, что разрешено федеральным законом. При этом, как справедливо отмечает И.А. Умнова, «необходимо проводить различие между правовыми актами, разграничивающими компетенцию, и актами, регулирующими отношения по предметам ведения».²⁵²

Разграничение компетенции по предмету ведения Федерации может осуществляться только федеральным законом. Субъекты РФ в случае предоставления им определенной законодательной компетенции в этой области могут принимать нормативные правовые акты только в рамках компе-

²⁵² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 216.

тенции, уже разграниченной федеральным законом, осуществляя правовое регулирование общественных отношений, связанных с реализацией своей компетенции, определенной федеральным законом.

Возможность наделения субъектов РФ определенной компетенцией по предметам ведения Федерации признается в научной литературе (И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева). Иногда такая возможность рассматривается несколько ограниченно, как передача органам исполнительной власти субъектов РФ части исполнительно-распорядительных полномочий и полномочий по контролю за деятельностью физических и юридических лиц.²⁵³ Проведенный выше анализ свидетельствует о правовой возможности федерального законодателя в наделении субъектов РФ более широкой компетенцией, включая судебную и законодательную.

Федеральный Закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ дополнил Федеральный Закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ новой статьей 26¹, в пункте 3 которой закреплено следующее: «Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации, определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями». Представляется, что возможность субъектов РФ осуществлять правовое регулирование по предметам ведения Федерации, которую можно вывести из этой нормы, в силу особой значимости нормотворческой компетенции должна быть отдельно и четко закреплена законодательно. Подобные примеры имеются в зарубежной конституционной практике. Так, в статье 71 Основного Закона ФРГ установлено следующее: «В сфере исключительной законодательной компетенции Федерации земли обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и постольку, когда

²⁵³ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 118-119.

и поскольку они прямо управомочены на это федеральным законом».

Предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Конституция Российской Федерации, определяя предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (далее по тексту – предметы совместного ведения), не устанавливает для федерального законодателя каких-либо границ и пределов правового регулирования общественных отношений, отнесенных к этим предметам. В рамках конституционно закрепленных предметов совместного ведения федеральный законодатель, руководствуясь общими конституционными принципами, сам определяет пределы и границы собственной правовой активности на совместном правовом поле. По мнению директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Т.Я.Хабриевой, в случае необходимости Российская Федерация вообще может возложить на себя всю полноту государственной, или главным образом законодательной власти; по сути дела она имеет неограниченные возможности для законодательного определения полномочий федеральных органов государственной власти.²⁵⁴

Законодательное разграничение совместного правового поля на федеральное и региональное производит разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, устанавливает для федеративных субъектов ту часть этого поля, на котором в соответствии со статьей 73 Конституции они обладают всей полнотой государственной власти. При этом определяется объем региональной власти по предметам совместного ведения, в практическом плане решается вопрос об их суверенитете (суверенности). По этой причине именно на совместном правовом поле разворачиваются ожесточенные «баталии», происходит «политический торг» центра с регионами, разворачивается и получает свое обострение противоречие между государствен-

²⁵⁴ Хабриева Т.Я., указ. соч., с. 123.

ным суверенитетом Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов. По мнению Н.В.Варламовой, неограниченные правовые возможности федеральной законодательной власти по предметам совместного ведения означают «фактическое нахождение данных предметов в сфере компетенции Российской Федерации, которая по своему усмотрению делегирует субъектам Федерации осуществление отдельных полномочий».²⁵⁵

Таким образом, федеральная законодательная власть в рамках предметов совместного ведения является исходно абсолютной и неограниченной. Глубина и пределы федерального «проникновения» в совместное правовое поле определяются самим федеральным законодателем при принятии конкретных законов. В научной литературе считается, что при этом федеральный законодатель обязан руководствоваться «принципом «разумной сдержанности», согласно которому он не должен регулировать те отношения, которые без ущерба для качественного осуществления задач публичной власти может урегулировать субъект Федерации».²⁵⁶ Полностью соглашаясь и поддерживая принцип «разумной сдержанности», следует отметить, что это – идеальный вариант, светлое будущее федеративного обустройства российского государства. В таком идеальном мире не существует политического торга, а господствует разумность и целесообразность, приоритет общечеловеческих ценностей, стремление федеральных законодателей принести пользу многонациональному народу России и всем народам образующих ее субъектов. Однако в реальности, к сожалению, складывается несколько иная ситуация.

По этой причине деятельность федерального законодателя, глубина и степень федерального регулирования должны быть четко регламентированы правовыми рамками и подчиняться ясно сформулированным принципам. Государствен-

²⁵⁵ Варламова Н.В., указ. соч., с. 36.

²⁵⁶ Хабриева Т.Я., указ. соч., с. 124.

ная власть в федеративном демократическом государстве не может быть абсолютной и безграничной. Разрешение исследуемого противоречия между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти в Российской Федерации переходит, таким образом, в практическую плоскость разработки и правового закрепления границ и пределов федерального правового регулирования по предметам совместного ведения. Возникает необходимость решения первоочередной задачи по определению принципов разграничения совместного правового поля на федеральное и региональное и нахождению адекватных правовых форм их юридического оформления. Для решения данной задачи создавались государственные комиссии и рабочие группы, применялись различные правовые формы.

Договоры Российской Федерации с ее субъектами в связи с многочисленными погрешностями и недостатками, несоответствием многих из них Конституции и федеральным законам не достигли целевого назначения. В договорной практике не удалось оптимально разграничить правовое поле и выработать согласованные принципы такого разграничения.

Федеральный Закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Большие надежды по преодолению негативных последствий договорной практики связывали с принятием Федерального Закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», который был призван стать базовым в сфере федеративных отношений.

В рамках законодательного разграничения компетенции, рассматриваемого в настоящей главе монографии, данным законом были установлены следующие важные нормативные положения.

Закреплены семь основных принципов разделения государственной власти в Российской Федерации: конституционности; верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов; равноправия субъектов Российской Федерации при разграничении предметов ведения и полномочий; недопустимости ущемления прав и интересов субъектов Российской Федерации; согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов; добровольности заключения договоров и соглашений; обеспеченности ресурсами и принцип гласности заключения договоров и соглашений. Отмечая значимость каждого из них представляется целесообразным остановиться на трех важнейших принципах: конституционности, верховенства Конституции и федеральных законов, согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов. Их законодательное закрепление позволило прояснить ряд дискуссионных вопросов конституционного права и имеет непосредственное значение к исследуемой проблеме.

Согласно *принципу конституционности* (статья 3 Закона) ни один нормативный правовой акт, даже федеральный *конституционный* закон, не мог перераспределять конституционно закрепленные предметы ведения Российской Федерации и предметы совместного ведения. Тем самым была установлена незыблемость и неизменность установленного Конституцией разделения российского правового поля на три вида предметов ведения. Как известно, отдельные ученые считают (в связи с закреплением договорной формы в Основах конституционного строя) допустимым ее использование для перераспределения предметов ведения, определенных статьями 71, 72, 73 Конституции.²⁵⁷

Второй составляющей закрепленного Законом принципа конституционности являлся запрет на принятие федераль-

²⁵⁷ Страшун Б.А. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами как источники федерального конституционного права. В кн.: Материалы научно-практической конференции «Договорные формы развития федеративных отношений в России». М., 1996.

ных и региональных законов, изменяющих конституционно-правовой статус субъекта РФ, приводящих к ущемлению или утрате конституционных прав и свобод человека и гражданина, нарушающих государственную целостность Российской Федерации и единство системы государственной власти. В этой части статья 3 Закона содержала изложение ряда конституционных принципов и ничем не дополняла процесс разграничения компетенции, за исключением одного нормативного положения: о запрете изменения конституционно-правового статуса субъекта РФ федеральным законом. Согласно части пятой статьи 66 Конституции это возможно по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом. В 2001 году принят Федеральный Конституционный Закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», который предусматривает изменение конституционно-правового статуса субъектов РФ в результате образования нового субъекта РФ на их территории путем принятия федерального конституционного закона (статья 12), которому предшествуют определенные согласительные процедуры. Таким образом, рассматриваемая норма Федерального Закона от 24 июня 1999 года в этой части противоречила Конституции РФ и федеральным конституционным законам.

В длительную дискуссию о возможности применения федерального закона в разграничении компетенции и соотношении его юридической силы с договорами и соглашениями была внесена законодательная ясность: федеральный закон был определен правовой формой разграничения компетенции (статья 12 Закона), закреплено его *верховенство над договорами* (статья 4 Закона).

Впервые в качестве законодательного принципа закреплено *согласование интересов Федерации и образующих ее субъектов* (статья 7 Закона), который реализуется как путем участия регионов в федеральном законодательном процессе

(статья 13 Закона), так и в ходе договорной практики (глава III Закона). Поиск согласия между центром и территориями является важнейшим атрибутом любой федерации, отсутствие его порождает конфликты, может привести к дезинтеграции и разрушению государственности. Статья 13 в редакции Федерального Закона от 20 мая 2002 года № 52-ФЗ более детально регламентировала процедуру согласования интересов при принятии федерального закона по предметам совместного ведения, предполагала равноправное участие в ней законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако новая редакция статьи 13 исключала **обязательность** создания согласительной комиссии, если органы государственной власти более чем трети субъектов РФ выскажутся против указанного проекта федерального закона в целом и устанавливала лишь **возможность** создания согласительной комиссии, что далеко не одно и то же.

Законодательно были закреплены три действующие нормы Федеративного Договора (остальные либо вошли в текст Конституции 1993 года, либо перестали действовать в связи с несоответствием ее положениям):

- принятие по предметам совместного ведения федеральных законов в виде основ (общих принципов) правового регулирования (статья 12);
- право субъектов на опережающее правовое регулирование (статья 12 Закона);
- обязательность направления субъектам Российской Федерации законопроектов по предметам совместного ведения (статья 13 Закона).

Федеральный законодатель придал указанным нормам юридическую силу закона, однако законодательное их закрепление осуществлено безупречно. Так, формулировка права субъектов РФ на опережающее правовое регулирование представляется весьма неудачной. Это право, как следует из анализа данной нормы (пункт 2 статьи 12 Закона), имеет-

ся у субъекта лишь до принятия федерального закона по данному вопросу. После его принятия, даже в случае наличия правовых пробелов, региональный законодатель утрачивает данное право. Возможно, подобное толкование возникает вследствие неудачной формулировки правовой нормы. Однако, исходя из общей тенденции к усилению централизации государственной власти, которая отчетливо просматривается в Законе, может возникнуть иное мнение. Создается впечатление, что здесь сделана попытка заложить основы «оккупированного законодательного поля», предусмотренные в Основном Законе ФРГ: «В сфере конкурирующей законодательной компетенции земли обладают полномочием на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку Федерация не пользуется своими законодательными правами» (статья 72¹). При таком подходе «если и поскольку действует федеральный законодатель, то возникает запрет на законотворчество земель».²⁵⁸ Российская конституционная доктрина базируется на ином понимании опережающего правового регулирования, сформулированное в Федеративном договоре и в правовых позициях Конституционного Суда РФ.

В Федеральном Законе от 24 июня 1999 года сделана определенная попытка обозначить пределы федерального регулирования по предметам совместного ведения. Пунктом 1 статьи 12 установлено, что по предметам совместного ведения издаются федеральные законы, определяющие основы (общие принципы) правового регулирования, включая принципы разграничения полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а также федеральные законы, направленные на реализацию полномочий федеральных органов. С одной стороны, федеральный законодатель ограничивался принятием основ (общих принципов) правового регулирования по предметам совместного ведения. С другой стороны, не был установлен пере-

²⁵⁸ Государственное право Германии, с. 38.

чень вопросов, по которым они должны приниматься. Решение опять оставалось за федеральным законодателем, которым данный Закон игнорировался.

На самом деле, принятые в последние годы Земельный и Трудовой кодексы, а также Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – Административный кодекс) мало похожи на Основы Законодательства по предметам совместного ведения. Осуществлена детальная регламентация общественных отношений, региональному законодателю практически не оставлена возможность собственного правового регулирования, хотя на местах имеется интересная практика в этой области.²⁵⁹ Достаточно отметить, что в Административном кодексе при детальном определении предметов ведения Российской Федерации (статья 1.3) не нашлось места для предметов ведения ее субъектов. Краткое упоминание о возможности регионального законотворчества (статья 1.1) и административных комиссиях (статья 22.1) не меняет общего унитарного отношения к субъектам Федерации.

Федеральным законодателем нарушался и принцип согласования интересов Федерации и ее субъектов (статьи 7, 13 Закона). Так, при рассмотрении в 2001 году проекта Земельного кодекса представительные органы 34 субъектов РФ высказались против указанного проекта. Однако в нарушение действовавшей в то время редакции статьи 13 Закона согласительная комиссия не создавалась, законопроект был вынесен на второе, а затем - и третье чтение.²⁶⁰

Аналогичная ситуация возникла при прохождении Федерального Закона от 31 декабря 2001 года № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Рос-

²⁵⁹ Усачев В.П. Договорное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации в сфере регулирования трудовых отношений. – Государство и право, 2002, № 4.

²⁶⁰ Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма. – Полис, 2002, с. 110.

сийской Федерации о налогах и сборах». Важнейший законопроект, значительно изменивший методологию *регионального* единого налога на вмененный доход, предусматривающий значительное усиление налогового бремени для малого предпринимательства и изъятие из бюджетов субъектов РФ 30% общей его суммы, после внесения в Государственную Думу Российской Федерации в нарушение статьи 13 Закона органам государственной власти Ставропольского края *не направлялся*. После принятия в первом чтении он поступил в Государственную Думу Ставропольского края за неделю (вместо месяца, установленного Законом) до истечения предельного срока. Тем самым, законодательный орган субъекта РФ был лишен возможности выразить свое отношение к проекту закона по предметам совместного ведения, который в этой связи принимался без согласования интересов Федерации и интересов ее субъекта как законодательный акт по вопросам ведения Российской Федерации. Государственная Дума Ставропольского края была вынуждена обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ.

Таким образом, в Федеральном Законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ были обозначены лишь самые общие подходы к разграничению компетенции, причем большинство из них уже закреплены либо в самой Конституции РФ, либо в Федеративном договоре, либо в правовых позициях КС РФ. Интересные попытки а)ограничить федерального законодателя принятием основ законодательства по предметам совместного ведения, б)закрепить процедуру согласования с субъектами РФ федеральных законопроектов по совместной компетенции остались правовыми возможностями и не получили воплощения в правовой действительности.

Концепция Рабочей группы Государственного Совета Российской Федерации (руководитель - М.Ш.Шаймиев). Основная идеология Концепции – оптимальное сочетание централизации и децентрализации государственной власти в федеративном государстве: «Федерализм – это всегда по-

иск равновесия, гармоничного сочетания интеграции и автономии, единства в многообразии, независимости и взаимопомощи. Федерализм предполагает эффективную вертикаль исполнительной власти по предметам ведения федерального центра. Вместе с тем федерализм немыслим без широкой самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации в реализации их прав и полномочий».

Важнейшие предложения Концепции по разграничению полномочий в сфере совместного ведения в обобщенном виде можно свести к следующим положениям.

Первое - сокращение неурегулированных полномочий по предметам совместного ведения. По каждому предмету совместного ведения полномочия и ответственность должны быть четко распределены между федеральным центром и субъектами Федерации.

Второе - эффективное согласование интересов Федерации и ее субъектов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Процедура принятия таких законов должна предусматривать предварительное согласие более половины субъектов Федерации.

Третье - возможность передачи (в рамках статьи 78 Конституции РФ) части исключительных полномочий федеральных органов исполнительной власти соответствующим региональным органам. В свою очередь, субъекты по смыслу статьи 73 Конституции РФ могут делегировать некоторые вопросы своего исключительного ведения в совместное ведение с Федерацией.

Четвертое - распределение власти необходимо осуществлять на основе **принципа субсидиарности**: вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня власти, на котором они решаются наиболее эффективно. Вопросы, которые можно решать на уровне субъекта, нет смысла передавать для решения «наверх». Федеральным законом должны регулироваться только те отношения, которые в соответствии с Конституцией РФ являются единственными для всех субъектов.

Пятое - приведение в соответствие с Конституцией РФ не только регионального, но и федерального законодательства. Выявление и устранение неконституционного вмешательства в компетенцию субъектов РФ, исключение из федерального законодательства неправомерной детализации, не позволяющей субъектам осуществлять собственное правовое регулирование по данным вопросам. В основе должен лежать критерий наиболее благоприятного режима для участников правоотношений: если региональный закон улучшает их статус, необходимо внести изменения в федеральный закон, а не наоборот.

Шестое - возможность распространения действия наиболее удачных региональных законов, принятых в порядке опережающего правового регулирования, на всю Российскую Федерацию.

Седьмое - договорный процесс – важный ресурс в руках Президента Российской Федерации, который согласно Конституции обеспечивает **согласованное функционирование и взаимодействие** органов государственной власти.

Важные принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, сформулированные в Концепции, к сожалению, не были адекватно восприняты на федеральном уровне и не получили дальнейшего законодательного закрепления.

Федеральный Закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закрепил иную концепцию федеральной реформы, направленную на максимальную централизацию государственной власти. Федеральный Закон от 24 июня 1999 года признан утратившим силу. Установленные им принципы, связанные с оптимальным балансом между различными уровнями государственной власти (равноправие субъектов РФ при разгра-

ничении предметов ведения, рамочное федеральное регулирование по предметам совместного ведения, недопустимость ущемления их прав и интересов, согласование интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов, добровольность и гласность заключения договоров и соглашений) не закреплены Федеральным Законом от 4 июля 2003 года.

Закон направлен на реализацию конкретной практической задачи: закрепить за субъектами полномочия, которые они **обязаны** выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут **ответственность** перед населением. Остальные полномочия по предметам совместного ведения остаются за федеральным центром и могут передаваться субъектам только с соответствующими финансовыми средствами.

Такой подход обусловлен сложившейся практикой, когда руководители регионов, не реализуя свои полномочия, перекладывают ответственность за собственное бездействие на федеральный центр. Ярким проявлением подобной безответственности стали, например, массовые нарушения в обеспечении населения теплом и электричеством во многих регионах страны. По мнению Д.Н.Козака, «отсутствие четкого разграничения полномочий федеральных, региональных и местных органов власти позволило субъектам Российской Федерации возлагать ответственность за решение регионально значимых проблем на органы федерального или местного уровня. При этом в собственном распоряжении субъектов Федерации остаются средства, предусмотренные бюджетом на решение этих проблем».²⁶¹ Общетеоретическая, на первый взгляд, проблема разделения государственной власти в стране приобрела вполне реальное проявление в жизни многих людей.

Разделение государственной власти **на уровне Конституции РФ** основано, как отмечалось, на общедозволитель-

²⁶¹ Козак Д.Н. Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства, с. 9.

ном типе правового регулирования общественных отношений, который порождает **общие** конституционные правоотношения. При формировании **конкретных** правоотношений правовое регулирование обусловливается соотношением позитивных обязываний и юридических дозволений.

В настоящее время в области федеративного устройства складываются правоотношения пассивного типа, которые характеризуются тем, что их «активный центр», по образному выражению С.С.Алексеева, находится в субъективном праве, а не в юридических обязанностях.²⁶² Статьи 71, 72, 73, 76 Конституции РФ закрепляют лишь законодательную **возможность** как Федерации, так и ее субъектов регулировать общественные отношения, но **не возлагают на них обязанности** по реализации закрепленной компетенции.

Законопроект, осуществляя конкретизацию предметов совместного ведения, выделяет полномочия, которые субъекты **обязаны** выполнять. Тем самым в рамках предметов совместного ведения выделяется новый класс правоотношений - активного типа, в которых «активный центр» находится в юридической обязанности и которые возлагают на субъекты обязанность выполнения закрепленных полномочий.

Различия между указанными способами правового регулирования подробно раскрыты в работах С.С.Алексеева. «Правоотношения активного и пассивного типа – два *различных класса правоотношений, представляющих собой качественно различные пласты правовой материи и в соответствии с этим отличающихся друг от друга существенными юридическими свойствами*, - пишет он по этому поводу, - Многие споры в юридической науке вызваны как раз тем, что не учитываются особенности правоотношений разных типов».²⁶³ Если в отношениях пассивного типа основным способом правового регулирования является юридическое дозволение, то в отношениях активного типа – позитив-

²⁶² Алексеев С.С. Общая теория права, с.109.

²⁶³ Там же, с.110.

ное обязывание, «которое с юридической стороны выражается в возложении на лиц юридических обязанностей активного содержания, т.е. в обязанностях построить свое активное поведение так, как это предусмотрено в юридических нормах».²⁶⁴ В теории конституционного права необходимость выделения этих двух различных видов конституционных правоотношений обозначена в работах В.О.Лучина.²⁶⁵

Таким образом, в законопроекте Комиссии предложен принципиально иной способ правового регулирования конкретных компетенционных правоотношений между Федерацией и ее субъектами на основе **позитивного обязывания** его участников. Жесткая «увязка» полномочий с обязанностями, ответственностью и финансовыми возможностями представляется эффективным принципом разделения государственной власти на современном этапе развития российского федерализма, который можно обозначить как **принцип позитивного обязывания**. В этом заключается важнейшая конструктивная направленность данного законопроекта. Вместе с тем, он содержит и спорные положения, не все из них соответствуют конституционным нормам. Обоснованные предложения в этом направлении высказаны на парламентских слушаниях по проекту Закона в ходе его подготовки (Р.Г.Абдулатипов, В.И.Гришин, А.И.Казаков, О.Е.Кутафин, В.Н.Лысенко, С.М.Миронов, В.М.Платонов, В.Н.Степанов, Т.Я.Хабриева и др.).²⁶⁶ Рассмотрим дискуссионные нормы, которые, по мнению автора, могут привести к нарушению баланса государственной власти в Российской Федерации.

²⁶⁴ Алексеев С.С. Теория права, с. 231.

²⁶⁵ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002, с. 135-136; Он же. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997, с. 154-156.

²⁶⁶ Стенограмма парламентских слушаний на тему: «Совершенствование принципов и порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации: перспективы законодательного обеспечения» 28 ноября 2002 года.

Первое. Полномочия, закрепляемые законопроектом за органами государственной власти субъектов РФ путем **позитивного обязывания** затрагивают только часть предметов совместного ведения. В рамках регулируемых сфер общественных отношений их объем значительно уменьшен даже по сравнению с действующими федеральными законами. Тем самым предлагается ограничить компетенцию субъектов РФ по предметам совместного ведения. Вопреки Конституции РФ многие полномочия по предметам совместного ведения фактически передаются в ведение Российской Федерации и соответственно уменьшаются права регионов в этой сфере. Происходит дальнейшая централизация государственной власти в стране.

Так, например, полностью изъяты из компетенции субъектов РФ следующие сферы общественных отношений:

- обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции РФ и федеральным законам (пункт «а» части первой статьи 72 Конституции – далее указываются только пункты части первой статьи 72);
- защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (пункт «б»);
- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «в»);
- разграничение государственной собственностью (пункт «г»);
- административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах и охране окружающей среды (пункт «к»);
- кадры судебных и правоохранительных органов (пункт «л»).

Достаточно остановиться только на двух сферах общественных отношений, в которых полностью исключается

участие государственной власти субъектов РФ и они лишаются своих конституционных прав:

— защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности (пункт «б»). По данному законопроекту субъекты РФ не могут заниматься финансированием милиции общественной безопасности, вопросами предотвращения террористических актов на территории субъектов, организацией охраны общественного порядка на улицах населенных пунктов и профилактики правонарушений несовершеннолетних и т.п. Вряд ли федеральные структуры в одиночку без региональных властей смогут решить хотя бы одну из перечисленных задач, обеспечивающих безопасность жителей региона;

— владение, пользование и распоряжение землей, недрами, водными и другими природными ресурсами (пункт «в»). Здесь «чувствительность компетенционного нерва» исключительно высока. Именно под лозунгами «природное богатство принадлежит народу республики» развертывался «парад суверенитетов» в начале девяностых. Кстати, данное положение было одним из основных в Декларации о государственном суверенитете РСФСР и выступало важным аргументом в отделении России из Советского Союза. При таком подходе помимо его несоответствия конституционным нормам сводится на нет возможность интеграции Чеченской Республики в составе Российской Федерации. Природные ресурсы и, конкретно, нефть – ключевой фактор, определяющий экономическую и политическую ситуацию в Чечне. Подобные принципы разделения государственной власти представляются политически неприемлимыми в федеративном государстве. И не только в отношении с Чечней, а со всеми федеративными субъектами.

Конституционная недопустимость такого ограничения компетенции федеративных субъектов отмечена многими участниками парламентских слушаний (В.М.Платонов, В.Н.Лысенко, В.И.Гришин, и др.). Образно и по существу

эту ситуацию охарактеризовал В.Н.Лысенко, отметив, что этим законом «мы передали Федерации все совместные предметы ведения. И Федерация как бы в аренду сдает теперь субъектам Федерации часть полномочий. Хотя в Конституции именно было четко зарегистрировано, что это – совместные предметы ведения и оба равноправные хозяева, как субъекты Федерации, так и федеральный центр».²⁶⁷

Второе. Вопреки Конституции РФ часть компетенции по предметам ведения федеративных субъектов закреплена за ними как компетенция по предметам совместного ведения, например:

- материально-техническое и финансовое обеспечение деятельности органов государственной власти и государственных учреждений субъектов;
- передача объектов собственности субъектов в муниципальную собственность;
- предоставление служебных жилых помещений для государственных служащих и работников государственных учреждений субъектов;
- определение границ муниципальных образований;
- учреждение средств массовой информации органами государственной власти субъектов.

Третье. Ряд важнейших и требующих серьезных финансовых затрат вопросов, наоборот, полностью закрепляется за субъектами РФ, например:

- предупреждение и ликвидация последствий территориальных и региональных чрезвычайных ситуаций, стихийных бедствий и эпидемий;
- финансовая поддержка сельскохозяйственного производства;
- финансовое обеспечение общего образования;
- социальная защита и социальное обслуживание населения.

²⁶⁷ Стенограмма парламентских слушаний, с. 54.

Очевидно, что без федеральной финансовой помощи решение этих важнейших для жителей регионов вопросов за счет собственных бюджетных средств невозможно. Достаточно напомнить наводнения на Юге России в 2002 году, массовые выступления учителей о невыплате в срок денежного содержания и нехватку средств в бюджетах субъектов РФ на социальную сферу (параграф четвертый главы второй).

Четвертое. Усилена ответственность органов государственной власти за невыполнение или ненадлежащее выполнение закрепленных полномочий вплоть до создания (федеральной) временной финансовой администрации. Образование подобного федерального органа вместо законно избранной главы (президента) и законодательного (представительного) органа субъекта РФ противоречит статьям 73 и 77 Конституции РФ и вполне может быть истолковано как присвоение властных полномочий региональных органов государственной власти, которое недопустимо и преследуется по закону в Российской Федерации (часть четвертая статьи 3 Конституции РФ).

Следует отметить, что усиление ответственности субъектов РФ не корреспондируется с установлением какой-либо ответственности федеральных органов государственной власти за невыполнение их конституционно закрепленных полномочий в рамках статьи 71 Конституции РФ. «Безусловно, нелегко добиваться соответствия конституций и законов субъектов Федерации в ситуации, когда многие исключительные полномочия (статья 71 Конституции РФ) Федерации ею не выполняются, - обоснованно отмечает Р.Г.Абдулатипов. – Горько признаться, но кроме одного пункта: «государственные награды и почетные звания Российской Федерации», другие пункты исключительных полномочий федеральный центр на сегодня в полной мере не выполняет. Поэтому не очень корректны бесконечные обвинения в адрес субъектов Федерации со стороны федеральных органов власти».²⁶⁸

²⁶⁸ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000, с. 264.

Пятое. Усиление централизации проявляется и в регулировании договорной практики. Согласно Закону (статья 26⁷) она допускается только в тех случаях, когда это обусловлено региональными особенностями и «в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий». Конституционная недопустимость правовой ситуации, когда Президент РФ подписывает договор, противоречащий федеральному закону, отмечена на парламентских слушаниях О.Е.Кутафиним: «Возникает вопрос: есть у нас сегодня такой Президент, который бы мог подписать что-то, что противоречит федеральному законодательству, и имеет ли он вообще на это право? Думаю, что нет. А если так, тогда нужно посмотреть, что там написано в проекте, потому что это же абсурдно предлагать Президенту это делать».²⁶⁹

В проекте Закона предусматривалась возможность разграничения совместной компетенции нормативными правовыми актами Президента и Правительства РФ. Законом это не закреплено, однако в силу значимости данного вопроса, он нуждается в специальном рассмотрении. Автор солидарен с И.А.Умновой, которая считает, что необходимо различать правовые акты, разграничивающие компетенцию и акты, регулирующие отношения по предметам ведения: «В случае, если речь идет не о правовом регулировании по предметам ведения, связанном непосредственно с разграничением компетенции, а о создании правовых условий реализации обозначенной компетенции, то помимо актов, перечисленных в ст. 11 и 76 Конституции Российской Федерации, не исключается использование и других правовых форм. К ним относятся указы Президента Российской Федерации и иных федеральных исполнительных органов, акты государственной власти субъектов Российской Федерации».²⁷⁰

²⁶⁹ Стенограмма парламентских слушаний, с. 59.

²⁷⁰ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 217.

Известна научная позиция В.О.Лучина по поводу нормативной природы указов Президента РФ, который, считая их подзаконным нормативными актами, высказывается категорически против «указной» практики, заменяющей и подменяющей федеральные законы.²⁷¹ Спорной в этой связи представляется постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 года № 11-п, в котором сформулирована новая конституционная норма: в связи с тем, что Президент Российской Федерации является гарантом Конституции РФ и обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти, то он вправе издавать указы, восполняющие пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения, при условии, если они не противоречат Конституции РФ и федеральным законам, а их действие во времени ограничивается периодом до принятия соответствующих законов. Для разграничения компетенции между Федерацией и субъектами такие полномочия Президента РФ противоречат статьям 11 и 76 Конституции РФ. По мнению В.О.Лучина, «расширение дискреционной власти Президента, стремление преувеличить значение его указов, многие из которых оказались сорняками на правовом поле России, отражают авторитарную тенденцию, направленную в конечном счете против практического воплощения провозглашенного Конституцией правового государства».²⁷²

Сверхцентрализация совместной компетенции на федеральном уровне является отличительной особенностью данного закона. «Можно представить, - обоснованно считает Б.С.Крылов, формулируя концепцию развития законодательства в сфере федеративных отношений, - что если по пред-

²⁷¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации, с. 453-476; Он же. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997, с. 123-130; Лучин В.О., Мазуров А.В. Указы Президента РФ: основные социальные и правовые характеристики. М., 2000.

²⁷² Лучин В.О. Конституция Российской Федерации, с.476.

метам совместного ведения реальная полнота власти будет сосредоточена в руках федеральных органов государственной власти, то будет утрачен самый смысл федеративного устройства страны, демократическое содержание которого состоит в максимально допустимом приближении органов власти к населению».²⁷³ Таким образом, с принятием данного Федерального Закона закреплена максимальная централизация государственной власти в стране.

В результате гарантированная 73 статьей Конституции РФ вся полнота государственной власти субъектов РФ вне компетенции Российской Федерации оказывается абсолютно фиктивной.²⁷⁴ Подавляющая часть правового поля отдана в компетенцию федеральной власти, оставшийся кусочек региональной компетенции в любой момент может быть перераспределен. И никакие конституционные и законодательные нормы преградой здесь не являются. Принятие указанного Федерального Закона является тому подтверждением.

В результате усиления централизации государственной власти в Российской Федерации нарушен конституционный баланс федеральной и региональной власти, происходит неизбежное в этой связи развертывание социальных противоречий, имманентных российской федеративной системы.

В связи с абсолютностью, тотальностью и безграничностью федеральной власти, с одной стороны, и фиктивностью всей полноты региональной власти вне пределов компетенции федеральной власти, с другой, произошло ***резкое обострение противоречия между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов.*** Особенно на фоне

²⁷³ Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений. В кн.: Концепции развития российского законодательства. М., 1998, с. 45.

²⁷⁴ Об этом два года назад писала Н.В.Варламова в кн.: Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 50.

провозглашения суверенитета Чеченской Республики с согласия федеральной власти.

Фактическое исключение договора как эффективной правовой формы учета региональных особенностей, отсутствие дифференцированной региональной политики не способствует разрешению и второго противоречия: *противоречия между одинаковыми правовыми возможностями федеративных субъектов и различными их реальными правами и обязанностями в федеративных отношениях*, и увеличивает диспропорции между регионами. Особый статус Чечни, ее более широкая по сравнению с другими субъектами самостоятельность, о которых так много говорят в последнее время, наибольший режим благоприятствования в заключении договора Российской Федерации с Чеченской Республикой при фактическом исключении договора из отношений с другими субъектами детерминирует дальнейшее обострение и этого социального противоречия.

Следует, однако, отметить, что статья 26³, и глава IV², введенные данным Федеральным Законом и закрепляющие новую концепцию разделения государственной власти, вступают в силу с 1 января 2005 года при условии введения не позднее 1 января 2005 года вытекающих из данного Федерального Закона изменений и дополнений в Бюджетный и Налоговый кодексы РФ. Таким образом, имеется реальная временная возможность произвести мониторинг данных законодательных норм и проработать научный прогноз их реализуемости в конституционной практике (параграф второй главы пятой). На этой основе представляется крайне необходимым детально изучить весь нормативный комплекс, закрепленный данным Законом; с участием ученых и практиков обсудить все его недоработки и внести предложения по совершенствованию конституционно-правовых основ разделения государственной власти в стране. Необходима перспективная модель разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, предусматрива-

ющая если не полное разрешение имеющихся противоречий, что невозможно в связи с диалектикой общественного развития, то, по крайней мере, их снятие и переход федеративной системы на следующий более высокий этап диалектической спирали развития. Вопросы разработки такой перспективной модели разделения станут предметом научного рассмотрения в пятой главе настоящей монографии.

3. Особенности правового регулирования миграционных процессов субъектами Российской Федерации.

Важнейшим в конституционном статусе личности является право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Оно предусмотрено международными документами (статья 13 Всеобщей Декларации прав человека, статья 12 Международного пакта о гражданских и политических правах, статья 2 протокола № 4 к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод), закреплено Конституцией Российской Федерации (статья 27). Однако это право, как и любое иное, не может быть абсолютным: его осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (часть третья статьи 17).

В некоторых регионах страны мощные миграционные потоки оказывают серьезное давление на социально-культурную инфраструктуру, приводят к дополнительным бюджетным расходам, создают условия для обострения национальных отношений. Так, в Ставропольском крае стихийная миграция буквально захлестнула многие населенные пункты, ее показатели в несколько раз превышают средние по стране. Перегружены больницы, поликлиники, школы, не хватает благоустроенного жилья и рабочих мест. Происходит массовая скупка недвижимости, коренное население покидает обжитые места. Особую озабоченность вызывает неконтролируемая миграция на территории Кавказских Минеральных Вод, которые являются достоянием всего многонационального народа России. В условиях приграничного положения Ставропольского края отсутствие действенного контроля за миграцией способствует проникновению оружия, наркотиков, создает благоприятные условия для совершения террористических актов. Возникает угроза общественной безопасности Ставропольского края.

В итоге реализация конституционного права переселенцев на свободный выбор места жительства нарушает конституционные права проживающих на этой территории, в частности, права на труд, жилище, охрану здоровья и медицинскую помощь, образование, благоприятную окружающую среду и, в конечном счете, право на жизнь. По этой причине в ряде субъектов Российской Федерации складывается острое социальное противоречие между конституционными правами переселенцев и конституционными правами жителей этих регионов. Краснодарский и Ставропольский края, например, не смогут принять всех желающих приехать в эти достаточно обеспеченные и благоприятные для проживания территории. Не хватит ни больниц, поликлиник, школ и детских садов, ни бюджетных средств на расширение действующих и строительство новых объектов в связи с притоком мигрантов. *Данное противоречие составляет серьезную социальную проблему, требующую своего безотлагательного решения.*

Региональная практика. Широкое распространение в законодательной практике субъектов Российской Федерации получило правовое регулирование миграционных процессов. Как правило, оно заключается в принятии нормативных актов, устанавливающих особенности регистрации граждан по месту пребывания и жительства (далее по тексту – регистрация).

Защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественной безопасности, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, особо охраняемые природные территории, административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункты «в», «д», «к» статьи 72 Конституции РФ). В соответствии с частью второй статьи 76 Конституции РФ субъекты Федерации обладают полномочиями по правовому регулированию данных вопросов. Поэтому, как установлено в постановлении Конституционного

Суда РФ от 4 апреля 1996 года № 9-п, не только Российская Федерация, но и ее субъекты вправе принимать правила регистрационного учета, не изменяя, однако, его правового режима и *не допуская ограничения прав и свобод граждан*. Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства может быть ограничено, но только федеральным законом (часть третья статьи 55, статья 56 Конституции Российской Федерации). Попытки региональных властей *на своем уровне* решить указанную проблему, как правило, заключаются в тех или иных ограничениях прав переселенцев и приводят, в конечном счете, к нарушению конституционных норм.

Анализ региональной практики, проведенный в Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации «О конституционном праве на свободу передвижения, свободный выбор места пребывания и жительства в Российской Федерации» от 15 сентября 2000 года показывает, что в 11 субъектах Российской Федерации действуют нормативные правовые акты, усложняющие регистрацию, устанавливающие не предусмотренные федеральным законодательством дополнительные ограничения и меры административной ответственности. Наиболее решительные меры по ограничению миграции приняты на Юге России (Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика, Краснодарский и Ставропольский края).

Постановлением Парламента Кабардино-Балкарской Республики от 22 ноября 2001 года № 410-П-П до стабилизации и улучшения криминогенной обстановки в Северо-Кавказском регионе вообще запрещены постоянная регистрация граждан, не имеющих тесных связей с Республикой, регистрация их браков и детей, а также сделок с недвижимостью на территории Кабардино-Балкарской Республики. Законом Краснодарского края от 23 мая 1995 года № 9-кз, Указом Президента Республики Адыгея от 17 июня 1996 года № 100 предоставляется преимущество в постоянной регис-

трации гражданам, имеющим тесные связи с данными регионами.

Тем самым нарушается конституционное право граждан на свободу передвижения, выбор места пребывания и проживания. Практика Конституционного Суда Российской Федерации (далее по тексту – КС РФ) по этим вопросам является тому подтверждением (постановление КС РФ от 4 апреля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, прибывающих на постоянное место жительства в названные регионы; Определение КС РФ от 7 октября 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 14, 15 и 35 Закона Краснодарского края от 23 июня 1995 года «О порядке регистрации пребывания и жительства на территории Краснодарского края»).

Однако другого варианта решить собственными силами сложившуюся проблему и защитить свое население от негативных последствий стихийной миграции, кроме как ограничить права переселенцев, региональные власти не находят. Наглядным примером является законодательная практика Ставропольского края, в разработке и реализации которой непосредственное участие принимал автор настоящей монографии.

Ставропольский вариант. Государственная Дума Ставропольского края в 1994 году приняла Временное положение о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае, которое ограничило миграционные потоки на Кавказские Минеральные Воды и ряд других населенных пунктов, установило квоты на проживание в этих местах и меры ответственности вплоть до выдворения за пределы края. Два года работы значительно улучшили миграционную ситуацию. Однако Конституционный Суд РФ посчитал, что нормы Временного положения противоречат

Конституции (постановление КС РФ от 4 апреля 1996 года). По мнению автора, представлявшего интересы Государственной Думы Ставропольского края, правовая позиция Конституционного Суда непротиворечива. Имеются серьезные юридические и политические аргументы, позволяющие сомневаться в категоричности сделанных выводов.

Первое. Конституционный Суд установил, что Государственная Дума Ставропольского края «вмешалась в сферу регулирования прав и свобод человека и гражданина, относящуюся к исключительному ведению Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции Российской Федерации)». Однако защита прав и свобод человека и гражданина находится не только в ведении Российской Федерации (пункт «в» статьи 71 Конституции РФ), но и в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункт «б» статьи 72 Конституции РФ). В этой связи Российская Федерация имеет право принимать законы по этим вопросам как по предметам своего исключительного ведения (без процедуры согласования с субъектами Российской Федерации, предусмотренной Федеративным договором). Субъекты Российской Федерации в свою очередь обладают полномочиями по правовому регулированию этих вопросов (защиты прав и свобод человека и гражданина) как по предмету совместного ведения: в соответствии с федеральным законодательством и в части им неурегулированной (часть вторая статьи 76 Конституции РФ). Конституционный Суд неоднократно подтверждал такие полномочия субъектов Федерации по опережающему правовому регулированию (постановление КС РФ от 30 ноября 1995 года по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы; постановление КС РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области).

В этой связи представляется неверной встречающаяся в литературе позиция, согласно которой «регулирование – это исключительное право Федерации, а полномочия субъектов РФ в сфере прав и свобод человека должны ограничиваться защитой. Но защита может потребовать соответствующего правового регулирования на региональном уровне. К сожалению, это проблема не получила конституционного решения».²⁷⁵ Здесь под «защитой прав и свобод» понимаются судебные и исполнительно-распорядительные действия региональных органов государственной власти и исключается правовое регулирование этих вопросов, автоматически относимое авторами к ведению Федерации. При этом не учитывается, что российская конституционная модель закрепляет разделение лишь законодательной компетенции и не осуществляет разграничение судебной и исполнительной компетенции между Федерацией и ее субъектами. Таким образом, правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина относится к исключительной компетенции Федерации, а правовое регулирование защиты прав и свобод человека и гражданина – к совместной компетенции с федеративными субъектами.

Второе. Указом Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 года «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации» району Кавказских Минеральных Вод придан статус особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации, имеющего федеральное значение. Правительству Российской Федерации поручено принять меры по регулированию механического прироста населения в этом регионе, что не было реализовано. Доводы Ставропольского края о необходимости ограничения миграции на территории уникальной всероссийской здравницы не учтены при принятии решения Конституционного Суда.

²⁷⁵ Якциев О.Г. Защита прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации.- Закон и право, 2003, № 6, с. 4.

И, наконец, *третье*. Конституционный Суд своим решением фактически признал права переселенцев приоритетными по сравнению с конституционными правами жителей края, которые нарушаются негативными последствиями стихийной миграции. Вместе с тем, по Конституции все равны перед законом и судом (часть первая статьи 19). Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, их защита – обязанность государства (статья 2 Конституции). Права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти и обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции).

При рассмотрении нашего дела КС РФ, обеспечив защиту прав и свобод переселенцев, не принял никаких действий по защите нарушенных миграцией прав и свобод трех миллионов жителей Ставропольского края. Такие правовые возможности у Конституционного Суда имелись, однако он ими не воспользовался. Данный вопрос представляется достаточно важным и требует более подробного рассмотрения.

В теории конституционного права активно разрабатывается понятие «правовая позиция Конституционного Суда». Ее структура, содержание, правовая природа, юридическая сила и многие другие аспекты подробно рассматриваются судьями Конституционного Суда, учеными и практиками.²⁷⁶ Представляется, что в структуре правовой позиции могут, а в ряде случаев должны содержаться «рекомендации законодателю, направленные на принятие, изменение какого-либо нормативного акта».²⁷⁷ В Законе РСФСР от 12 июля 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» такую функцию выполняли представления, предусмотренные статьей 55 Закона. «Представление Конституционного Суда, - отмечает Б.С.Эб-

²⁷⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России, с. 109-124; Лазарев В.В. Конституционный Суд России и развитие конституционного права. – Журнал российского права, 1997, № 11; Кряжков В.А. Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации, с. 109.

²⁷⁷ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 305.

зеев, - выступало важным средством оперативного реагирования на выявленные им конкретные нарушения Конституции и действующего на территории Российской Федерации законодательства».²⁷⁸ Действующий Федеральный Конституционный Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не выделяет представления в качестве самостоятельного юридического документа, однако, и не содержит запрета о выработке и формулировании в решении Конституционного Суда рекомендаций в адрес законодателя.

Такие рекомендации получили широкое распространение в конституционной практике. Так, в постановлении Конституционного Суда от 31 июля 1995 года по проверке ряда Указов Президента Российской Федерации и постановлений Правительства Российской Федерации, связанных с военными действиями в Чечне, содержится даже не рекомендация а императивная норма: «Федеральному Собранию Российской Федерации **надлежит** (выделено мной – В.Ч.) упорядочить законодательство об использовании Вооруженных Сил Российской Федерации, а также о регулировании других возникающих в условиях экстраординарных ситуаций и конфликтов вопросов». В указанном выше постановлении Конституционного Суда от 30 ноября 1995 года содержится аналогичное предписание: «Федеральному Собранию в соответствии со статьей 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации **надлежит** (выделено мной – В.Ч.) урегулировать вопрос о статусе депутата законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, основных гарантиях беспрепятственного и эффективного осуществления депутатских полномочий».

Следует согласиться с высказываемой в научной литературе точкой зрения, что такой способ реагирования на выявленные нарушения Конституции и федерального законодательства «весьма эффективен и своевременен. Путем его

²⁷⁸ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд, с. 167.

использования, не прибегая к достаточно громоздкой процедуре законодательной инициативы, такой суперправовой орган как Конституционный Суд, может оказать достаточно мощное, оперативное воздействие на совершенствование законодательства.»²⁷⁹

Интересным является в этой связи постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 февраля 1997 года по делу о проверке конституционности постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции». Поводом к рассмотрению явился запрос Государственной Думы Ставропольского края, интересы которой, будучи депутатом, представлял автор монографии. Постановление Правительства Российской Федерации в нарушение конституционных норм установило федеральные налоги и сборы, причем размер этих платежей был несоразмерен с возможностями по его уплате. В результате вся винодельческая отрасль Ставропольского края оказалась на грани банкротства.

В своем решении Конституционный Суд признал неконституционным названное постановление и сформулировал следующее предписание: «Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию Российской Федерации **надлежит** (выделено мной - В.Ч.) принять меры по обеспечению конституционной формы законодательного установления лицензионных сборов при производстве и обороте этилового спирта и алкогольной продукции». При этом отмечалось, что обжалуемый лицензионный сбор является источником доходной части федерального бюджета. Немедленное признание оспариваемого постановления Правительства Российской Федерации может повлечь неисполнение федерального бюджета в полном объеме и **привести к нарушению ряда конституционных прав и свобод граждан** (вы-

²⁷⁹ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 306.

делено мной – В.Ч.). По этой причине оспариваемое постановление утрачивает силу по истечении шести месяцев с момента провозглашения решения Конституционного Суда. Таким образом, Конституционный Суд защитил абстрактные права и свободы граждан, которые даже не были предметом обсуждения в процессе, и ради их защиты разрешил действовать **признанному неконституционным** нормативному акту еще шесть месяцев (!?).

При рассмотрении дела о конституционности Временного положения о пребывании и определении на постоянное место жительства в Ставропольском крае Конституционный Суд не защитил конституционные права жителей Ставрополья. Решение не содержало рекомендаций ни Правительству Российской Федерации, которое, как отмечалось, обязано было принять меры по ограничению миграции на Кавказских Минеральных Водах, ни федеральному законодателю - о необходимости законодательного регулирования миграции и обеспечении защиты прав и свобод граждан, нарушаемых ее негативными последствиями.

Ставропольский край остался один на один со своими проблемами, неоднократные обращения законодательной и исполнительной власти в адрес руководства страны о придании Ставрополью статуса приграничного региона ответа не получили. Оставалась единственная возможность: самим решать свои проблемы путем «пробивания» соответствующего федерального закона. Используя конституционное право законодательной инициативы Государственная Дума Ставропольского края разработала и внесла в Государственную Думу Российской Федерации законопроект «О дополнительных мерах по обеспечению общественной безопасности в Ставропольском крае». Законопроект предоставлял право губернатору края вводить дополнительные меры, включающие ограничение въезда на Ставрополье и свободы передвижения по его территории, усиление охраны важнейших объектов жизнедеятельности населения. В условиях режима

военных действий с Чечней это было необходимо и оправданно. После двухлетней серьезной работы в федеральной Думе 1 декабря 1999 года значительно урезанный вариант закона был принят, но отклонен Президентом России Б.Н.Ельциным и снят с дальнейшего рассмотрения в Федеральном Собрании.

Федеральные власти в очередной раз продемонстрировали непонимание приграничного положения Ставропольского края и тех условий, в которых живет его население, оказавшееся заложником чеченского конфликта. Трагические последствия террористических актов, совершенных на Ставрополье, явились горьким подтверждением доводов законодательной и исполнительной власти края.

Новый краевой закон. В этой ситуации с учетом прежних ошибок и опыта соседних регионов была проведена серьезная нормотворческая работа. Итогом стало принятие нового Закона Ставропольского края от 24 июня 2002 года № 27-кз «О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольском крае», который был опротестован Прокуратурой Ставропольского края и прошел судебные рассмотрения вплоть до Верховного Суда РФ. С учетом результатов судебной практики в него внесен ряд изменений и дополнений. Основные положения скорректированного закона сводятся к следующему (приложение 1).

ПЕРВОЕ. Устанавливается, что миграция в Ставропольский край носит регулируемый характер и допускается в том объеме, в котором геополитическая обстановка, экономические и социальные условия позволяют обеспечивать права и свободы граждан, законно находящихся на территории края, государственную и общественную безопасность.

В этой связи краевой законодатель осуществил правовое регулирование процессов миграции. Вопрос о возможности такого регулирования был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. В его постановлении от 4 апреля 1996 года отмечено, что обеспечение общественной

безопасности, особо охраняемые природные территории, административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Поэтому наряду с Российской Федерацией органы власти субъектов Российской Федерации также вправе принимать правила регистрационного учета, не изменяя, однако, его правового режима и не допуская ограничения прав и свобод граждан. Таким образом, Конституционный Суд РФ подтвердил конституционные полномочия субъекта Федерации по правовому регулированию процессов миграции.

Оппоненты **предполагают**, что регулируемый характер миграции, закрепленный законом, подразумевает ограничение прав и свобод граждан. Однако, во-первых, под правовым регулированием, как известно, понимается упорядочение общественных отношений посредством правовых норм. В этой связи любые общественные отношения, в том числе в сфере миграции, являются предметом правового регулирования, т.е. регулируются законодательством. Во-вторых, предположения о возможных юридических последствиях вряд ли следует считать серьезным аргументом в юридическом споре. Для пресечения правонарушений в ходе правоприменительной практики существуют правоохранительные органы, в том числе и прокуратура.

ВТОРОЕ. Краевой закон направлен на пресечение только **незаконной** миграции, под которой понимается прибытие в край и (или) проживание на его территории с нарушением порядка, установленного **федеральным** законодательством. У краевой прокуратуры была иная позиция: каждый, законно находящийся на территории России, одновременно считается законно находящимся на территории края. Такой подход представляется необоснованным и противоречит федеральному законодательству.

Во-первых, право граждан на выбор места пребывания и жительства корреспондируется с их **обязанностью** регистрироваться в органах регистрационного учета, предусмотр-

ренной статьей 3 Закона РФ от 25 июня 1993 года № 5242 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Наличие у граждан такой обязанности специально отмечено в постановлении Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1998 года №4-п. По этой причине гражданин, находящийся в Ставропольском крае без регистрации, нарушает установленную законом обязанность пройти регистрационный учет и находится на его территории в нарушение этого федерального закона, т.е. **незаконно**. Кодексом РФ об административных правонарушениях пребывание или проживание без регистрации признается незаконным как административное правонарушение (пункт 1 статьи 19.15). Лица, которые своими действиями или бездействием способствуют данному правонарушению также привлекаются к административной ответственности (пункт 2 статьи 19.15).

Во-вторых, органы государственной власти обязаны обеспечить общественную безопасность Ставропольского края и решительно пресекать нелегальную миграцию, осложняющую криминогенную обстановку на его территории.

ТРЕТЬЕ. Конституционное право гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства краевым законом не ограничивается и не нарушается, «квоты» на проживание в Ставропольском крае не устанавливаются (как это считают оппоненты). Закон не вводит разрешительный порядок регистрации граждан, не определяет дополнительных ограничений при регистрации граждан и вообще не содержит правовых норм, связанных с организацией и порядком регистрационного учета. Каждый, законно находящийся на территории края, может свободно передвигаться и выбирать на Ставрополье место своего пребывания и проживания.

Согласно краевому закону Правительство Ставропольского края ежегодно лишь рассчитывает в разрезе каждого

муниципального образования численность лиц, которые могут быть определены на постоянное место жительства в населенных пунктах Ставропольского края и обеспечены государственными гарантиями в социально-культурной, жилищно-коммунальной, медицинской, образовательной и иных сферах за счет бюджета Ставропольского края и бюджетов муниципальных образований. Финансовые средства, необходимые для обеспечения указанных лиц государственными гарантиями, предусматриваются в бюджете Ставропольского края и бюджетах муниципальных образований. Остальные граждане также могут беспрепятственно приезжать на Ставрополье и получать регистрацию, но без предоставления таких бюджетных гарантий. Одновременно определяют районы и населенные пункты, наиболее предпочтительные для расселения, на развитие которых выделяются дополнительные бюджетные средства.

Очевидно, что при этом не нарушается конституционное право гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, не устанавливаются «квоты» на проживание в Ставропольском крае. Законы не устанавливают разрешительный порядок регистрации граждан, не определяют дополнительных ограничений при регистрации граждан и вообще не содержат правовых норм, связанных с организацией и порядком регистрационного учета. В соответствии с этими законами, как и по федеральному законодательству любой гражданин РФ может свободно передвигаться и выбирать на территории Ставропольского края место своего пребывания и проживания. Просто бюджетные деньги тратятся лишь на то количество переселенцев, которое край может принять исходя возможностей краевой казны. Каждый из нас в повседневной жизни исходит из такого же принципа, приглашая родственников из других городов нашей страны с учетом своих финансовых возможностей и размеров квартиры. Эти нормы приняты в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (пункт 4, 5 статьи

83, пункт 2 статьи 180), который устанавливает, что любой закон, в том числе и федеральный, реализуется в пределах бюджетных ассигнований, выделенных на эти цели соответствующим уровнем бюджета. В этой связи ежегодно по предложению Правительства Ставропольского края в бюджете края отдельной строкой будут предусматриваться средства на обустройство переселенцев в пределах максимально допустимой численности.

При таком подходе переселенцы, приехавшие сверх предельно допустимой численности, во многих случаях сами без какого-либо принуждения выберут либо другие регионы страны, либо населенные пункты края, нуждающиеся в приросте населения, для развития которых выделяются дополнительные средства. В этом и заключается законный и цивилизованный механизм регулирования стихийной миграции, которая во всех странах мира носит регулируемый характер.

Много споров разгорелось в отношении покупки недвижимости на территории края. Известно, что достаточно распространенной практикой является покупка переселенцами жилых домов, квартир, земельных участков с целью дальнейшего проживания на территории края. Рассматриваемый закон не ограничивает их приобретение, как не ограничивает право владения, пользования и распоряжения этими объектами собственности. Однако такие сделки не считаются достаточным основанием для признания законности нахождения покупателя на территории края.

Законным его проживание в собственной квартире, жилом доме становится только после его регистрации в порядке, установленном **федеральным** законом. Эта норма направлена на обеспечение реализации Федерального Закона в части обязательности прохождения регистрационного учета и не ограничивает права гражданина на владение, пользование и распоряжение своим имуществом. Далее включается бюджетно-финансовый механизм регулирования стихийной миграции описанный выше. Тем самым не допускаются пе-

регрузки на социально-культурную инфраструктуру населенных пунктов края.

ЧЕТВЕРТОЕ. Краевой закон направлен на решение острейшего социального противоречия между конституционными правами переселенцев и конституционными правами жителей края. Защищая права лиц, приезжающих в край, нельзя забывать о правах проживающих на этой территории, которые нарушаются негативными последствиями миграции. Конституционные права переселенцев не могут считаться **приоритетными** по сравнению с такими же конституционными правами трех миллионов жителей края.

В краевом законе как раз и сделана попытка найти оптимальное соотношение этих прав, определить золотую середину и достичь равновесия противоположных интересов. При этом права приезжающих не только не ущемляются, а, наоборот, защищаются и обеспечиваются необходимыми бюджетными гарантиями. В этом, как представляется, содержится основная социальная направленность рассматриваемого документа.

Таким образом, краевой закон принят в пределах полномочий Государственной Думы Ставропольского края по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, не противоречит Конституции РФ и федеральным законам. С одной стороны, он создает определенную правовую защиту жителям края и осуществляет регулирование стихийной миграции. С другой, не нарушает конституционное право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Судебное разбирательство по поводу этого краевого закона с краевой прокуратурой, в конечном счете, с некоторыми неизбежными поправками подтвердило нашу правоту. Однако спор, по-видимому, не завершен. Статья автора, опубликованная в журнале Генеральной Прокуратуры Российской Федерации «Законность», наверняка, вызовет дискуссию по этой наболевшей для многих регионов проблеме.²⁸⁰

²⁸⁰ Черепанов В. Незаконная миграция. – Законность, 2003, № 6.

Подытоживая сказанное, следует отметить, что назрела насущная необходимость в федеральном регулировании миграционных потоков, определении особого их порядка в ряде регионов, испытывающих мощное давление стихийной, зачастую незаконной миграции. К их числу можно отнести Москву, как столицу России, южные и дальневосточные регионы страны. Целесообразна подготовка федерального закона «О миграционной политике в Российской Федерации», внесение изменений и дополнений в действующий Закон Российской Федерации «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации». Все эти предложения содержатся в упомянутом Специальном докладе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации от 15 сентября 2000 года, который был направлен в Государственную Думу Федерального Собрания. При этом, как справедливо отмечается в юридической литературе, необходим особый подход, учитывающий этнические особенности миграционных потоков: «Государственное регулирование на федеральном уровне массовых мигрирующих потоков, когда перемещаются не лица, а этнос, требуют иных нормативных актов. Лишь тогда возникнут объективные предпосылки обеспечения права на свободу передвижения».²⁸¹ В прошлом году сделан первый серьезный шаг в этом направлении: принят Федеральный Закон от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Большого, к сожалению, реализовать не удалось.

Как справедливо отметил судья Конституционного Суда РФ М.В.Баглай в особом мнении по постановлению от 4 апреля 1996 года, субъект Российской Федерации обязан защитить права своего населения, «однако трудно себе представить,

²⁸¹ Пяткина С.А. Конституционное регулирование прав и свобод человека и гражданина. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 355.

насколько эффективной может быть эта защита, если при отсутствии федерального закона субъект Федерации, столкнувшись с массовым переселением граждан в одну местность, станет ожидать принятия федерального закона, тем более что его законодательный и исполнительные органы в ответе перед своими гражданами за их благополучие».²⁸²

В результате субъектам Федерации приходится самостоятельно, иногда на грани дозволенного и нередко под огнем критики искать способы и пути обуздания незаконной миграции. Опыт Ставропольского края, описанный в статье, надеюсь, поможет в решении аналогичных проблем в других регионах страны. Представляется, что данная проблема является острой не для всех регионов нашей страны. Имеются территории, в которых отмечается нехватка рабочей силы и необходимы дополнительные, в том числе, и рекламные акции для направления миграционных потоков в эти регионы. Наряду с разработкой и реализацией подобной широкомасштабной государственной миграционной политики представляется крайне необходимым на уровне договоров Федерации с рядов субъектов, в которых отмечается чрезмерный пресс незаконной миграции, закрепить некоторые принципы ее регулирования, осуществить легитимизацию региональных норм на федеральном уровне, в федеральном источнике конституционного права.

²⁸² Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996, № 2, с. 60.

4. Особенности налоговой политики в Ставропольском крае.

Общественные отношения в сфере установления и взимания налогов и сборов (налоговые отношения) являются предметом правового регулирования как федерального, так и регионального уровней государственной власти. Федеральные налоги и сборы относятся к ведению Федерации (пункт «з» статьи 71 Конституции РФ). Установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации входит в предметы совместного ведения (пункт «и» части первой статьи 72 Конституции РФ). Правовое регулирование налоговых отношений характеризуется, пожалуй, наибольшей централизацией компетенции на федеральном уровне. Компетенция субъектов РФ в этой сфере, формируемая по остаточному принципу, невелика и определяется по разрешительному типу правового регулирования: «запрещено все, кроме дозволенного федеральным законом». Даже опережающее правовое регулирование, закрепленное Федеративным договором, Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, а затем Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ и подтвержденное неоднократными решениями КС РФ, в этой сфере значительно ограничено.

Вопросы разграничения компетенции в налоговых отношениях были предметом специального рассмотрения в Конституционном Суде РФ при проверке конституционности ряда статей Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Постановлением КС РФ от 21 марта 1997 года № 5-п установлено, что даже «при отсутствии федерального закона об общих принципах налогообложения и сборов признание за субъектами Российской Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения не давало бы им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, которые касаются данных принципов в части, имеющей

универсальное значение как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для федерального законодателя и в силу этого подлежащей регулированию федеральным законом». Тем самым, по мнению Б.С.Эбзеева, КС РФ «наметил некоторые дополнительные критерии и параметры легитимности такого опережающего регулирования».²⁸³ По мнению автора, это означает, что в сфере налоговых правоотношений субъекты РФ не могут пользоваться законодательно предоставленным им правом опережающего правового регулирования. Они не имеют права устанавливать дополнительные принципы налогообложения, поскольку это затрагивает правоотношения между федеральными налоговыми органами и налогоплательщиками. Они не могут вводить и иные, кроме предусмотренных федеральным законом, региональные налоги. Правовая позиция КС РФ по поводу исчерпывающего перечня региональных налогов заключается в том, что он рассматривается как общий принцип налогообложения и сборов. По этой причине право субъектов РФ на установление налогов всегда носит производный характер, поскольку они связаны этим общим принципом. «Таким образом, - как считает КС РФ,- установление налога субъектом Федерации означает его право самостоятельно решать, вводить или не вводить на своей территории соответствующий налог, а также конкретизацию установленных федеральным законодателем общих правовых положений, в том числе детальное определение субъектов и объектов налогообложения, порядка и срока уплаты налогов, правил предоставления льгот, способы исчисления конкретных ставок (дифференцированные, прогрессивные или регрессивные) и т.д. Следовательно, установление налога или сбора субъектом Федерации означает не учреждение соответствующего регио-

²⁸³ Эбзеев Б.С. Комментарий к постановлению Конституционного Суда Российской Федерации от 21 марта 1997 года № 5-п. В кн.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. Том 1, М., 2001, с. 378.

нального платежа (это прерогатива федерального законодателя), а введение учрежденного федеральным законодателем налога или сбора и детальное определение в законе субъекта Федерации его элементов».

Не вдаваясь в детальное рассмотрение правовой позиции КС РФ, необходимо отметить следующее. КС РФ фактически выступил в качестве федерального законодателя и восполнил пробел в федеральном регулировании, причем не в пользу регионального законодателя. При этом отчетливо проявилось понимание юридической силы решений КС РФ и содержащихся в них правовых позиций, сформулированное в научной литературе Н.В.Витруком – как источника российского права, «юридическая сила которого равна юридической силе самой Конституции».²⁸⁴ Критический анализ такого подхода уже проведен в настоящей работе, и автор не видит необходимости дублировать эти аргументы (параграф третьей главы второй).

Следует отметить, что и такая максимально «урезанная» налоговая компетенция федеративных субъектов вызывает иногда озабоченность по поводу «произвольных налоговых изъятий» (имеются в виду налоговые льготы) субъектами РФ, чрезмерности налогового льготирования в регионах, необходимости отработки типовых схем построения налоговых законов субъектов РФ с учетом их полномочий в реализации единой налоговой политики.²⁸⁵ Представляется, что с учетом Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ законодательная компетенция субъектов РФ в сфере налоговых отношений претерпит дальнейшее сокращение.

Однако даже в этих жестко ограниченных пределах в Ставропольском крае была определена и законодательно утверждена краевая налоговая политика, одним из разработчиков

²⁸⁴ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России, с. 123.

²⁸⁵ Петрова Г.В., Конюхова Т.В., Герасименко Н.В. Финансовое законодательство. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 257-282.

которой был автор настоящей монографии. Основными нормативными правовыми актами, закрепляющими краевую налоговую политику, явились Законы Ставропольского края от 2 декабря 1994 года № 11-кз «О налоговой политике в Ставропольском крае», от 6 июня 1995 года № 9-кз «О порядке размещения на территории Ставропольского края обособленных подразделений юридических лиц», Указ Президента Российской Федерации от 6 июня 1995 года № 562 «О проведении эксперимента по налогообложению предприятий сферы материального производства в Ставропольском крае», постановления Государственной Думы Ставропольского края от 14 марта 1995 года № 195 «О нарушениях налогового законодательства предприятиями, зарегистрированными в зоне экономического благоприятствования «Ингушетия», от 13 июня 1995 года № 233-17 «О критическом финансовом состоянии виноградарско-винодельческой отрасли в Ставропольском крае», постановление главы администрации Ставропольского края от 10 марта 1995 года № 91 «О мерах по реализации Закона Ставропольского края «О налоговой политике в Ставропольском крае» (приложения 2-6). Важнейшие положения краевой налоговой политики сводились к следующему.

ПЕРВОЕ. Основной направленностью налоговой политики было оживление экономики края. Главными ее целями впервые были провозглашены стимулирование развития краевой экономики, поддержка промышленного и сельскохозяйственного производителя. И лишь на этой основе – формирование бездефицитного бюджета. Провозглашенные цели не остались политическим лозунгами, а нашли выражение в конкретных нормах краевого закона.

ВТОРОЕ. Производители освобождались от налога в части бюджета края (а не только краевого бюджета) по прибыли, получаемой:

- от прироста промышленной продукции по сравнению с соответствующим периодом прошлого года;

- от реализации вновь освоенных изделий, перечень которых ежегодно утверждался при принятии краевого бюджета;
- вновь вводимыми производственными предприятиями и вновь вводимыми производствами (эти льготы в порядке эксперимента Указом Президента РФ были распространены и на федеральную часть налога на прибыль);
- сельскохозяйственными предприятиями от реализации продукции из сырья, произведенного этими предприятиями.

Льготы очень серьезные, рассмотрим их подробнее.

1. Вновь вводимые производственные предприятия и вновь вводимые производства. Данная льгота Указом Президента РФ (приложение 3) была распространена и на федеральную часть налога на прибыль в форме налогового эксперимента. Суть его – освобождение на два года от уплаты в федеральный бюджет налога на прибыль, полученную от выпуска продукции как на вновь введенных предприятиях, так и на вновь введенных мощностях и производствах.

Для вновь вводимых предприятий такая льгота существовала по федеральному законодательству и ранее, но только для малых предприятий, осуществлявших производство товаров народного потребления, производство и переработку сельскохозяйственной продукции и некоторых других предприятий. Краевым законом эта льгота была распространена на все вновь введенные предприятия вне зависимости от численности и номенклатуры выпускаемой продукции.

Для вновь вводимых производств федеральным законодательством не предусматривалось льготное налогообложение. Если на действующем предприятии открывалось новое производство, начинались поиски «лазеек» в налоговом законодательстве. Наиболее распространенным являлось создание нового предприятия. Однако при этом требовалось

доказать, что новое предприятие возникло не на базе старого или его структурного подразделения, что далеко не всегда удавалось. Следовательно, искомая льгота не предоставлялась. Краевой закон изменил ситуацию коренным образом. Предположим, на уже существующем предприятии в области промышленности, торговли, бытового обслуживания (профиль предприятия не имел значения) вводится производственная линия, например, по переработке сельхозпродукции, производству строительных материалов или другой продукции. Прибыль от реализации выпускаемой продукции в течение двух лет полностью освобождается от налогообложения, причем как в федеральный бюджет, так и в бюджет края. Кроме того, по федеральному законодательству средства, потраченные на закупку и установку линии вычитаются из ранее полученной налогооблагаемой прибыли. Что еще можно было желать предпринимателю?

2. Прирост промышленной продукции по сравнению с соответствующим периодом прошлого года. Предложение о распространении этой льготы на федеральную часть налога на прибыль также было внесено Президенту РФ. К сожалению, на каком-то этапе многотрудного прохождения документа она была исключена. Федеральные чиновники, по видимому, не поняли ее экономической и финансовой сути. С одной стороны, такая льгота, без сомнения, стимулирует производство, а с другой не наносит ущерба бюджету. Во-первых, в стране и в крае происходил спад производства, и без стимулирующей налоговой политики трудно было предполагать увеличение выпуска промышленной продукции, а соответственно, и налога на прибыль с этой прибавки. Во-вторых, возможные выпадающие доходы по налогу на прибыль компенсировались увеличением поступлений за счет других доходных источников, например, налога на добавленную стоимость. Таким образом, льгота по приросту промышленной продукции осталась лишь на краевом уровне в части налога на прибыль, зачисляемой в бюджет края.

3. Реализация сельхозпредприятиями продукции, произведенной из собственного сырья. Данная норма включена в краевой закон по многочисленным предложениям сельскохозяйственных предприятий. В соответствии с федеральным законодательством того времени прибыль предприятий от реализации произведенной и переработанной ими собственной сельхозпродукции полностью освобождалась от налогообложения. Но при этом не учитывалось, что многие аграрные предприятия тогда не имели собственного перерабатывающего производства. Оборотных средств не хватало на выращивание сельхозпродукции, не говоря уже о ее переработке. По федеральному законодательству при переработке своей продукции на другом предприятии, скажем зерна на мелькомбинате, прибыль от продажи этой муки облагалась налогом на прибыль в полном размере. Такой подход ориентировал хозяйства на продажу зерна, а не на его переработку. Издержки очевидны. Во-первых, производитель получал меньше прибыли, во-вторых, он превращался в сырьевой придаток переработчиков.

Проблема достаточно острая для аграрного края, из которого вывозилось значительное количество зерна и выращенного скота. Хотя можно было вывозить муку и колбасу как более дорогие продукты переработки. Частичное решение проблемы осуществлено в рамках региональной налоговой политики. В пределах своей компетенции и за счет своего бюджета субъект РФ «дополнил» федеральный закон. По краевому закону, если предприятие перерабатывало выращенные им пшеницу, подсолнечник или сахарную свеклу на стороннем заводе, то прибыль, полученная им от реализации такой муки, подсолнечного масла или сахара, освобождалась от налогообложения в части бюджета края (в то время – 22%). Осуществлялся платеж лишь в федеральный бюджет (в то время – 13%). Разница была весьма ощутимой.

4. Реализация вновь освоенных изделий. В течение двух лет реализация вновь освоенных изделий освобождалась

от налога на прибыль в части бюджета края, перечень таких изделий ежегодно утверждался в качестве составной части краевого бюджета. Достаточно назвать только два вида продукции собственного производителя, поддержанные краевым законодателем: счетчики электрической энергии и дезодоранты, кремы для лица, лаки для волос. Выпускающий электрические счетчики концерн «Энергомера» и производящий дезодоранты, кремы для лица и лаки для волос концерн «Арнест» стали ведущими производителями этой продукции не только в России, но и за рубежом.

ТРЕТЬЕ. По приоритетным направлениям развития экономики края, которые определялись ежегодно при утверждении краевого бюджета, устанавливалась пониженная ставка налога на прибыль в части бюджета края (17 % вместо 22%), а ставка налога на имущество снижалась на 50%. К числу приоритетных направлений относились, например, производство товаров детского ассортимента, хлебобулочных изделий, лекарственных средств и медицинских препаратов, специального оборудования для инвалидов.

ЧЕТВЕРТОЕ. Освобождались от уплаты налога на имущество в части краевого бюджета основные средства ремонтных, ремонтно-технических предприятий, используемые для обслуживания сельскохозяйственных предприятий по списку, утверждаемому при принятии краевого бюджета. Подобная льгота позволила сохранить разваливавшуюся ремонтную базу сельскохозяйственного производства, что особенно актуально для аграрного края.

ПЯТОЕ. Очевидно, что помимо стимулирующей направленности налоговой политики не менее важным являлось обеспечение полного сбора всех установленных платежей. Не подменяя налоговые органы в решении этой задачи, краевой законодатель принял правовые меры по недопущению незаконного «экспорта» налоговых платежей в другие регионы страны.

Первоначально проблема возникла после создания оффшорной зоны «Ингушетия». Только в 1994 году более 60 предприятий, в том числе такие бюджетообразующие как «Ставропольнефтепродукт», зарегистрировали свои исполнительные дирекции в оффшорной зоне, причем все по одному адресу: г. Назрань, ул. Фабричная, 13, где располагался Дом Правительства Ингушетии. В самой производственной деятельности предприятий ничего не изменилось, их работники и имущество остались в крае. На Ставрополье осуществлялась производственная деятельность и получалась прибыль. Для этого использовалась вся социальная инфраструктура, которая содержалась за счет краевого бюджета, а налоги уходили в Ингушетию. Только за второе полугодие 1994 года по данным налоговых органов бюджет края недополучил от 14 до 24 млрд. рублей. Это составило более 9% от доходов краевого бюджета, запланированных на полугодие того года. По тем временам – огромная сумма.

Причем действия органов государственной власти Ингушетии противоречили Указу Президента РФ от 25 февраля 1993 года № 280 «О неотложных мерах по государственной поддержке становления и социально-экономического развития Ингушской Республики». Действительно, данным Указом на территории Ингушетии была образована зона экономического благоприятствования. Но предприятиям, зарегистрированным на ее территории, не предоставлялись никакие налоговые льготы. Все экономическое благоприятствование заключалось лишь в том, что республике была выделена бюджетная ссуда в размере налогов и других обязательных платежей, уплачиваемых в федеральный бюджет вновь образуемыми и регистрируемыми предприятиями (не более пятнадцати тысяч предприятий) в период действия эксперимента.

Органы государственной власти Ингушетии по-иному распорядились предоставленной компетенцией (вот оно нарушение конституционного принципа равноправия федера-

тивных субъектов). Они не только получили бюджетную ссуду за счет поступлений в федеральный бюджет, но и забрали налоговые платежи этих предприятий в бюджеты других регионов. Правительство Ингушетии своим постановлением от 28 июня 1994 года № 118 «О зоне экономического благоприятствования «Ингушетия» установило льготный режим налогообложения для предприятий, вновь зарегистрированных на ее территории. Этим постановлением были отменены налоговые и иные обязательные платежи в бюджеты субъектов РФ для предприятий, продолжавших свою производственную деятельность в этих субъектах РФ и лишь зарегистрированных на территории республики. Получилось, что Ингушетия распорядилась налогами, принадлежащими другим федеративным субъектам, освободила от налогов всю страну от Пскова до Камчатки при условии фиктивной «прописки» предприятий в г. Назрани.

В ситуации молчаливого согласия и полного бездействия федеральной власти краевой законодатель должен был сам в строгом соответствии с налоговым законодательством защитить интересы Ставропольского края. Постановлением Государственной Думы Ставропольского края от 14 марта 1995 года (приложение 4) определен комплекс жестких мер в этом направлении, включая выявление всех предприятий, ушедших в оффшорную зону, и постановку их на учет в крае; приостановление налоговыми органами всех операций на банковских счетах в связи с непредставлением в налоговые органы документов, связанных с исчислением и уплатой налогов; изъятие налоговыми органами документов о сокрытии прибыли и иных объектов налогообложения, взыскание всего недополученного в бюджет края с штрафами и пеней за весь период просрочки платежей и привлечение руководителей предприятий к административной ответственности.

Краевое постановление получило широкий резонанс по всей стране. Последовали широкие обсуждения в центральной прессе и, естественно, судебные процессы с фирмами,

которые не хотели возвращаться из «налогового рая». Государственной Думе Ставропольского края удалось доказать законность своих действий во всех судебных заседаниях вплоть до Верховного Суда РФ. Постепенно шум утих, а краевые налоговые органы на основе указанного краевого постановления планомерно и методично закрывали счета оффшорников и постепенно возвращали в бюджет недополученные платежи, а убежавшие предприятия в родные пенаты. Тем самым, Ставропольский край на всю страну заявил, что не позволит нарушать свои бюджетные права и опустошать бюджет края. По мнению автора, это был значительный шаг на пути к дальнейшему оформлению собственной налоговой политики, определению ее законной независимости от федеральных властей, реализации полноты государственной власти субъекта РФ в рамках его компетенции, гарантированной статьей 73 Конституции РФ.

ШЕСТОЕ. Решение проблемы оффшорной зоны стало лишь первым этапом правовой защиты бюджета края. Следующим, причем не менее важным, было определение порядка размещения на территории края всех обособленных подразделений юридических лиц, зарегистрированных в других территориях, и уплаты ими налоговых платежей. В Ставропольском крае располагалось множество филиалов различных фирм, находящихся в других регионах страны: Москве, Санкт-Петербурге, Волгограде и т.д. Юридическими лицами они не являлись, на налоговом учете не состояли и налоги в бюджет края не платили. Происходило перераспределение краевых средств в бюджеты других регионов.

Действительно, работники этих подразделений жили в крае и пользовались всей социальной инфраструктурой и всеми видами социальной защиты, предоставляемой на его территории. Их дети ходили в детские сады и школы, они лечились в бюджетных поликлиниках и больницах, которые содержались за счет бюджета края. Это справедливо и правомерно, ибо каждый житель Ставропольского края имеет рав-

ные права, в том числе и социальные. Неправомерно и несправедливо было другое. Налоги, которые начисляются на результаты их труда (налог на прибыль, имущество, добавленную стоимость и др.) уходили из края. Возникал закономерный вопрос: почему подоходный налог с заработной платы жителей края должен пополнять бюджет Москвы, Санкт-Петербурга, Волгограда?

Были вопросы и к ставропольским фирмам. Так, в Красногвардейском, Новоалександровском и Труновском районах, например, находились филиалы Новотроицких электросетей, Росинформсвязи, некоторых предприятий Изобильненского и других районов. Пятигорское и Ставропольское карьероуправления имели свои участки и разрабатывали недра в различных районах края. Однако налоги перечислялись по месту нахождения головных предприятий. Тем самым нарушались бюджетны права других территорий Ставрополья, их бюджеты недополучали значительные суммы.

Налоговым законодательством того времени этот вопрос не регламентировался. Имел место пробел в правовом регулировании по предметам совместного ведения, который в рамках опережающего правового регулирования был восполнен краевым законодателем путем принятия Закона Ставропольского края «О порядке размещения на территории Ставропольского края обособленных подразделений юридических лиц» (приложение 5). Основные его положения сводились к следующему.

Любое предприятие для открытия обособленного подразделения на территории края должно было получить согласие администрации соответствующей территории края. Согласие давалось лишь на определенных условиях. Филиал или представительство открывали свой счет в банке, вставали на налоговый учет и платили в местный и краевой бюджет все положенные по федеральному законодательству налоги и иные обязательные платежи. В противном случае следовал отказ в размещении этих обособленных подразделе-

ний на данной территории. Постановление краевой Думы нацеливало администрации и налоговые органы на выявление действующих обособленных подразделений и получение согласие на их размещение в порядке, установленном краевым законом. Деятельность «несогласованных» подразделений считалась незаконной со всеми вытекающими юридическими последствиями. С юридической стороны закон был проработан, федеральному законодательству не противоречил и фактически «поглощал» собой предшествующее краевое постановление по оффшорной зоне. Во всяком случае, не последовало ни одного судебного разбирательства по поводу применения данного краевого закона. С его принятием региональная налоговая политика получила свою структурную завершенность. Краевой закон о налоговой политике и изданные в его развитие нормативные правовые акты основное внимание уделяли стимулирующей роли налоговой политики в развитии экономики края. Этот же закон, органически дополняя ранее принятые, нацеливал на сбор всех недополученных налогов и пресечение перераспределения налоговых платежей в другие регионы страны.

СЕДЬМОЕ. Важнейшим направлением краевой налоговой политики в последующие годы было отстаивание интересов края, защита краевых предпринимателей от незаконных действий федеральных властей. Одним из ярких проявлений правового произвола стало постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 года № 197 «О введении платы за выдачу лицензий на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции», которым были установлены лицензионные сборы за производство, розлив и хранение алкогольной продукции, за ее оптовую продажу и сбор за обследование предприятий. Данное постановление было принято в нарушение Конституции РФ (статьи 57 и 75), согласно которым федеральные налоги и сборы могли быть установлены только федеральным законом. Более того, вопреки части третьей статьи 15 Кон-

ституции РФ данное постановление имело гриф «для служебного пользования», и лишь спустя два месяца после его принятия данный гриф был снят, и постановление было официально опубликовано.

Помимо несоответствия Конституции РФ Постановление Правительства РФ вводило непомерные размеры сборов, которые винодельческие предприятиями края не в состоянии были уплатить. Виноделие края оказалось на грани банкротства. Резко увеличивались (на 70%) оптово-отпускные цены, значительно снижался покупательский спрос и реализация винодельческой продукции. Краевая винодельческая продукция ставилась в неравные условия с продукцией, произведенной за рубежом, и не могла с ней конкурировать. Винодельческие предприятия, только государственно-кооперативного концерна «Ставропольвиноградпром», должны были заплатить лицензионные сборы на общую сумму около 26 млрд. рублей, из которых 24,7 млрд. рублей – в федеральный бюджет. Причем эти платежи необходимо было осуществить до начала самого производства. Становилось невыгодно даже собирать промышленный виноград. Государственная Дума Ставропольского края, обоснованно считая виноделие национальным богатством и частью российской культуры, приняла специальное постановление от 13 июня 1995 года «О критическом финансовом состоянии виноградарско-винодельческой отрасли в Ставропольском крае» (приложение 6), которым приостановила действие постановления российского Правительства на территории края, обратилась к Президенту РФ об его отмене и приняла решение обратиться в Конституционный Суд РФ (представителем краевой Думы в КС РФ выступал автор настоящей монографии).

Вопрос о возможности нуллификации федеральных правовых актов подробно не исследован в теории конституционного права. Б.С.Эбзеев считает, например, что «практическая реализация декларируемого некоторыми республиками

права нуллификации федеральных актов, то есть их аннулирования или признания недействительными, способна подорвать федеративную систему России, которая в этом случае рискует трансформироваться из государственно-правового образования в международно-правовое объединение».²⁸⁶ Он отмечает, что если, по мнению субъекта РФ, федеральные органы власти вышли за пределы своей компетенции, необходимо обращаться к Президенту РФ, который может использовать согласительные процедуры, или в суд, обладающий правом нуллифицировать не соответствующий Конституции РФ закон или иной правовой акт.²⁸⁷ По мнению автора, в силу верховенства, высшей юридической силы и прямого действия Конституции РФ на всей территории страны Государственная Дума Ставропольского края правомерно использовала в своей деятельности конституционные нормы. Во всяком случае, КС РФ при рассмотрении этого дела не усмотрел нарушений в действиях краевой Думы. Кроме того, Президент РФ не принял никаких шагов по урегулированию сложнейшей ситуации, в которой оказалось национальное виноделие, более того, обращение к нему осталось без ответа. Депутаты краевой Думы, как представители населения края, не могли спокойно наблюдать, как методично пытаются уничтожить винодельческую отрасль. Без такого решительного шага краевого законодателя, приостановившего действие постановления Правительства РФ, через полтора года, в течение которых запрос не рассматривался КС РФ, о виноделии Ставропольского края можно было бы говорить только в прошедшем времени. Постановлением КС РФ от 18 февраля 1997 года оспариваемое Постановление Правительства РФ было признано не соответствующим Конституции РФ, ее статьям 57 и 75. Тем самым, субъект РФ удержал ситуацию в бюджетобразующей отрасли, защитил свою

²⁸⁶ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд, с.34.

²⁸⁷ Там же, с. 35.

экономику от незаконных посягательств федеральной власти. На тот период, пожалуй, впервые Российскому правительству было указано, что его полномочия не безграничны, а находятся в рамках, установленных Конституцией Российской Федерации.

Данное направление краевой налоговой политики по защите интересов края являлось важнейшим в деятельности краевого законодателя и в последующие годы. Так, Федеральный Закон от 31 декабря 2001 года № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах», значительно изменивший методологию *регионального* единого налога на вмененный доход, предусматривающий значительное усиление налогового бремени для малого предпринимательства и изъятие из бюджетов субъектов РФ 30% общей его суммы, как отмечалось, принимался без установленного порядка согласования интересов Российской Федерации и ее субъектов, фактически как законодательный акт по вопросам ведения Российской Федерации. Кроме того, он не соответствовал Конституции РФ по порядку опубликования и введения в действие. Ему была придана обратная сила, что ухудшило положение налогоплательщиков. Государственная Дума Ставропольского края была вынуждена обратиться к Президенту России, всем субъектам Российской Федерации и в Конституционный Суд РФ (представителем краевой Думы в КС РФ выступал автор настоящей монографии).

Интересна правовая позиция КС РФ, сформулированная в его определении от 10 ноября 2002 года № 322-О об отказе в принятии нашего запроса в связи с принятием к моменту рассмотрения другого Федерального Закона от 24 июля 2002 года № 104-ФЗ, который отменил обжалуемые нормы прежнего закона с момента их принятия. Во-первых, признавая в неявном виде несоответствие оспариваемого Федерального Закона Конституции РФ, КС РФ, однако, не дал ему

прямую и явную оценку, хотя во многих своих определениях, например, в известном Определении от 27 июня 2000 года № 92-О, правовая позиция КС РФ была четко сформулирована. Во-вторых, рассмотрев в пленарном заседании данный вопрос без участия заявителя, КС РФ пришел к неверным выводам. Ошибочно полагая, что все суммы, уплаченные налогоплательщиками, подлежат зачету по новому закону и в этой связи он не нарушает права граждан, а также учитывая, что оспариваемый закон утратил силу, КС РФ не принял запрос краевой Думы к рассмотрению. Однако, суммы страховых взносов на обязательное пенсионное страхование, уплаченные налогоплательщиками в 2002 году, приняты к зачету только в размере не более 35% суммы единого налога на вмененный доход, исчисленной за соответствующий налоговый период (статья 5 Федерального Закона от 24 июля 2002 года № 104-ФЗ). По остальным уплаченным суммам права налогоплательщиков остались нарушенными. В этой связи, в соответствии со статьей 43 Федерального Конституционного Закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрение дело не может быть прекращено.

Однако, несмотря на подобный исход судебного дела, представляется, что наши усилия не пропали даром. Представляется, что именно решительные действия краевой Думы, поддержанные другими регионами страны, во многом привели к серьезным изменениям Федерального Закона, которые значительно уменьшили налоговое бремя даже по сравнению с исходным уровнем.

ВОСЬМОЕ. Важным этапом развития краевой налоговой политики стало принятие Закона Ставропольского края «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности на территории Ставропольского края» (одним из разработчиков Закона был автор настоящей монографии).

Теория единого налога, возникшая в средние века, исходила из идеи социальной справедливости в налогообло-

жении. «Во все времена и эпохи человеческий ум много изощрялся над изобретением новых налогов и целых податных систем, - писал И.М.Кулишер. – «Налогомания принадлежит к числу наиболее опасных видов умопомешательства», как выразился один политический деятель. Одну из ее форм составляет «навязчивая идея» единого налога, который способен заменить всю пеструю мозаику податных систем «несправедливых, возмутительных, жестоких, грабительских, невыносимых», и все же не предохраняющих бюджет от дефицитов».²⁸⁸ По мнению В.М.Пушкаревой, «единый налог представляется теоретически более целесообразным, простым и коротким путем, чем множество отдельных налогов», однако его реализация трудно осуществима.²⁸⁹

Федеральным Законом от 31 июля 1998 года № 148-ФЗ «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности» начато воплощение идеи единого налога для малого предпринимательства. Данным законом осуществлено рамочное регулирование единого налога, Федеральным Законом от 31 июля 1998 года №149-ФЗ он включен в статью 20 Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в качестве регионального налога. Единый налог устанавливается и вводится законами субъектов Российской Федерации. Первой была Астраханская область, Ставропольский край стал следующим.

Необходимость введения единого налога на территории края логически вытекала из региональной налоговой политики, он органически вписался в ее концепцию. В налоговой практике того времени по всей стране в целом и в Ставропольском крае, в частности, сложилось реальное противоречие между конституционно установленной обязанностью платить налоги и нежеланием значительной части, в первую

²⁸⁸ Кулишер И.М. Очерки финансовой науки, 1919, с. 147. (Цитировано по: Пушкарева В.М. История финансовой мысли и политики налогов. М., 1996, с. 113)

²⁸⁹ Пушкарева В.М., указ. соч., с. 113, 116.

очередь, малого бизнеса делать это.²⁹⁰ Такое положение было обусловлено многими причинами. Во-первых, несовершенство налоговой системы: ее громоздкость, неясность и неопределенность по многим параметрам и порожденные таким несовершенством злоупотребления налоговых органов. Во-вторых, непосильное налоговое бремя, которое к тому времени достигло критического уровня. Необходимые затраты, налоговые и иные обязательные платежи в некоторых сферах предпринимательской деятельности достигали 90-95% полученного дохода. Такая ситуация неизбежно детерминировала сокрытие и неуплату налогов. В-третьих, налоговый нигилизм, который сформировался в массовом сознании. Неуплата и укрытие налогов воспринималась массовым сознанием не как что-то криминальное и аморальное, а, наоборот, как норма предпринимательской деятельности.

Принятие единого налога краевым законодателем создавало, по крайней мере, условия для снятия обозначенного противоречия. Во-первых, единый налог заменил множество налоговых и иных обязательных платежей, в том числе в государственные внебюджетные фонды одним – в Федеральное казначейство.

Во-вторых, краевой законодатель максимально упростил процедуру расчета, даже по сравнению с рекомендациями Правительства РФ, содержащихся в его письме от 7 сентября 1998 года № 443п-П5, воспользовавшись полнотой своей государственной власти в пределах, обозначенных рамочным Федеральным Законом от 31 июля 1998 года № 148-ФЗ. Для розничной торговли, например, единственным физи-

²⁹⁰ Состояние налоговой практики автор, будучи заместителем полномочного представителя Президента РФ по Ставропольскому краю, докладывал на заседании региональной коллегии федеральных органов государственной власти Юга России 30 июня 1998 года. См. Черепанов В.А. О мерах по увеличению собираемости налогов и других обязательных платежей в свете реализации стабилизационной программы Правительства Российской Федерации. - Северо-Кавказский регион. Информационно-аналитический вестник, 1998, № 4, с. 5-8.

ческим показателем являлся размер торговой площади, которую никуда не спрячешь. На каждый объект торговли выдавался паспорт, в котором указывались торговая площадь, базовая доходность, повышающие и понижающие коэффициенты и сумма единого налога, подлежащая уплате. Появлялась ясность и прозрачность в уплате налога, создавались законодательные гарантии защиты предпринимателя от чиновничьего произвола.

В-третьих, терялся всякий смысл прятать доходы. Вне зависимости от их размера сумма единого налога оставалась прежней. Сколько бы ни заработал предприниматель, единый налог перерасчету не подлежал.

В-четвертых, направленность региональной налоговой политики на стимулирование развития экономики и поддержку предпринимателя получила полное отражение и в этом краевом законе. Базовая доходность для различных видов деятельности была рассчитана таким образом, что для законопослушного налогоплательщика она значительно уменьшалась, в ряде случаев в 1,5-2 раза, что создавало условия для дальнейшего расширения его бизнеса. Кроме того, закон предусматривал льготирование незащищенных слоев населения, предприятий в сельской местности, предоставлял возможность для ряда бюджетных организаций и обслуживающих их фирм не переходить на новую систему налогообложения.

Одновременно увеличивались платежи в бюджет, а также создавались условия для искоренения сокрытия налогов и преодоления налогового нигилизма. Обеспечивалось реальное налогообложение многих скрываемых доходов. При прежней системе налогообложения доходы не показывались, налоги соответственно не платились. При едином налоге предприниматель обязан заплатить фиксированный платеж, иначе он не получал свидетельства и не имел возможности осуществлять предпринимательскую деятельность. Единый налог уплачивался до начала налогового периода, осуществ-

лялось авансирование государства. Тем самым создавались благоприятные возможности для финансирования социально значимых сфер, более эффективного использования полученных сумм. И, наконец, за счет налогообложения ранее скрываемых доходов значительно возрастает общий объем налоговых поступлений (несмотря на все налоговые изъятия), причем, в первую очередь, в региональный уровень бюджетной системы. И это – конечный, и, пожалуй, самый главный итог введения единого налога на вмененный доход.

Однако централизация правового регулирования налоговых отношений затронула и единый налог. В конечном счете, он был изъят из перечня региональных налогов и переведен в категорию специального налогового режима. Пределы региональной компетенции были значительно сокращены и свелись к праву субъектов РФ устанавливать один единственный корректирующий коэффициент K_2 (Федеральные Законы от 24 июля 2002 года № 104-ФЗ и от 31 декабря 2002 года № 191-ФЗ). Тем самым осуществлено максимальное федеральное регулирование данной группы налоговых отношений, входящих в предметы совместного ведения. Субъектам Российской Федерации не оставлена возможность их дальнейшего регулирования с учетом региональных особенностей.

Подытоживая сказанное, необходимо отметить следующее. Компетенция в сфере налоговых отношений максимально централизована на федеральном уровне, полнота государственной власти федеративных субъектов сведена к минимуму. Субъекты РФ в этой сфере фактически лишены права на опережающее правовое регулирование, гарантированного Федеративным договором и закрепленного законодательно (статья 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»). Подобная сверхцентрализация более соответствует унитарному, чем федеративному государству. В результате отмеченные про-

тиворечия между федеративной системой и составляющими ее субъектами по поводу разделения государственной власти в налоговой сфере достигают наибольшей остроты, ибо речь идет о финансовой основе региональной власти.

Однако даже в этих жестких рамках самостоятельности федеративных субъектов возможна разработка и реализация региональной налоговой политики, стимулирующей развитие экономики и защищающей региональные бюджеты от произвола федеральной власти. Краевая налоговая политика, серьезно стимулируя производителя, позволила сдвинуть экономику края с мертвой точки, привлечь инвестиции из других регионов.²⁹¹ Неслучайно Ставропольский край в 1998 году впервые за постсоветский период вошел в число шести наиболее эффективно развивающихся регионов страны (темп роста промышленного производства составил 104%), а в 2001 году занял по этому показателю второе место в Российской Федерации (123%). Такое состояние экономики, наряду с другими объективными факторами, во многом обусловлено принятием и реализацией краевой налоговой политики. К сожалению, после издания первой части Налогового кодекса признаны утратившими силу основные краевые законы, определявшие региональную налоговую политику, многие положительные крупницы забыты или утеряны в бурной политической жизни последних лет. В настоящее время с созданием при Государственной Думе Ставропольского края научного экспертно-аналитического совета вновь осознана необходимость разработки новой налоговой политики с учетом современных реалий и потребностей дальнейшего развития экономики Ставропольского края.

²⁹¹ Подробно особенности краевой налоговой политики изложены в работах: Черепанов В.А. О налоговой политике в Ставропольском крае. Ставрополь, 1995; Черепанов В.А., Ковалев П.И. Единый налог на вмененный доход. Ставрополь, 1998 Черепанов В.А., Ковалев П.И. Единый налог на вмененный доход. Издание второе, дополненное и исправленное. Ставрополь, 1999.

ГЛАВА 4. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЙ ДОГОВОР И ЕГО ВОЗМОЖНОСТИ В РАЗДЕЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.

1. Понятие и существенные признаки конституционно-правового договора.

Договор, как правовая конструкция, порожденная гражданско-правовыми отношениями, получил свою наиболее углубленную проработку в сфере цивилистики. Значение договора в частном праве столь велико, что нередко весь Гражданский кодекс рассматривается как направленный на решение одной единственной задачи, связанной с регулированием различных видов договора.²⁹² Неудивительно в этой связи то количество теоретических и эмпирических работ, посвященных различным аспектам его применения в гражданском обороте. Договор стал предметом многочисленных исследований не только в гражданском, но и в международном, трудовом и административном праве. В последнее время осуществляется активная научная разработка вопросов общей теории договора.

В публичном праве Российской Федерации, в целом, и в конституционном, в частности, эта древнейшая правовая категория приобретает все большее значение. Особенно после подписания Федеративного договора в 1992 году и принятия Конституции Российской Федерации в 1993 году. В Основном Законе страны прямо установлена возможность **договорного**, наряду с Конституцией, разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и входящими в нее субъектами (часть третья статьи 11), а также передачи ряда полномочий от федеральных органов ис-

²⁹² Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право: Общие положения. М., 1997, с. 8.

полнительной власти органам исполнительной власти субъектов РФ и, наоборот, на основе отдельных соглашений (части вторая и третья статьи 78).

«Договор не только становится основным регулятором экономических отношений, но и приобретает значение универсального регулятора, - обоснованно считает Ю.А.Тихомиров. – Договоры входят в ткань публичного права, позволяя согласовывать интересы. Позиции и действия государств и властных структур, общественных организаций, наций и народностей, слоев общества. Согласованность приобретает смысл нарастающей доминанты в процессах интеграции в современном мире, которые охватили политическую, экономическую, военную, социально-культурную, научно-техническую, экологическую сферы. Как внутри государств, так и вовне более остро и масштабно ощущается потребность в договорных методах регулирования. Публичный договор вышел на арену общественной жизни, сочетаясь как с частно-правовыми договорами, так и с классическими общенормативными способами регулирования общественных отношений».²⁹³

В научной литературе встречается различное понимание договора как нормативного регулятора общественных отношений, как нормативного договора и источника российского права.

А.В.Демин предлагает, например, следующую дефиницию: «Нормативный договор можно определить как договорный акт, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для многочисленного и формально неопределенного круга лиц, рассчитанный на неоднократное применение, действующий независимо от того, возникли или прекратились предусмотренные им конкретные правоотношения».²⁹⁴ Данное определение представляется слишком уз-

²⁹³ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995, с. 181-182.

²⁹⁴ Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права – Государство и право, 1998, № 2, с. 18.

ким, так как содержит лишь один существенный признак, а именно «нормативность» договора, не раскрывая других существенных признаков. А.В.Демин сам признает, что определение сформулировано по аналогии с разграничением правовых актов на нормативные и индивидуальные, содержащимся в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 27 апреля 1993 года № 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащих закону».

Н.Л.Гранат и В.В.Лазарев под нормативным договором понимают «добровольное соглашение двух или более сторон, порождающее, изменяющее или отменяющее взаимные права и обязанности, выраженные в правовых нормах».²⁹⁵ В этом определении выделены лишь три основных признака нормативного договора: добровольность, согласие сторон и частично – нормативность договора. По мнению автора, договором могут быть установлены не только права и обязанности его участников, но и правовые нормы, обязательные для неопределенного круга лиц, что отмечено в дефиниции, предложенной А.В.Деминим.

С.С.Алексеев формулирует более широкое определение: «Нормативные договоры – это совместные акты-документы, выражающие в своем нормативном содержании взаимное изъявление воли правотворческих органов, встречное принятие на себя каждым из них юридических обязанностей».²⁹⁶ Наряду с нормативностью здесь закреплены такие существенные признаки договора, как документальная форма и совместное волеизъявление его сторон.

В.В.Иванов, исследуя договор как акт правотворчества и как источник нормативного регулирования, предлагает соответствующее понимание нормативного договора, в котором сделана попытка соединить эти два разных подхода: «Нормативный договор – правовой акт, оформляющий вы-

²⁹⁵ Алексеев С.С. Общая теория права, с. 236.

²⁹⁶ Теория права и государства. Под ред. В.В.Лазарева. М., 2002, с. 147.

ражение согласованных обособленных волеизъявлений субъектов правотворчества, направленных на установление правовых норм».²⁹⁷ При этом выделяются пять «универсальных» признаков договорных актов: а) обособленность волеизъявлений субъектов, б) согласованность их волеизъявлений, в) автономия волеизъявлений субъектов, г) формальное равенство субъектов, д) предполагаемое обязательное исполнение субъектами условий договора.²⁹⁸ Четыре первых признака не вызывают сомнения и будут использованы при формулировке дефиниции, а также детально рассмотрены при ее анализе. Что касается пятого признака, то предполагаемая обязательность исполнения характерна для любого нормативного акта, разновидностью которого является нормативный договор, и не относится к его специфическим признакам.

Интересная концепция предложена А.Д.Корецким, который выделяет фактические и юридические договоры. Фактические договоры не связаны с правовыми нормами, «данный вид договора отражает личные представления своих участников о должном, правильном, справедливом, которые могут совпадать, а могут и не совпадать с представлениями законодателя на этот счет».²⁹⁹ В рамках настоящей работы данный вид договора не представляет интереса. Критикуя В.В.Иванова за определение нормативного договора посредством многозначного, по его мнению, термина «правовой акт», он выделяет пять «конститутивных» элементов юридического договора:

- а) соглашение сторон об установлении прав и обязанностей;
- б) намерение сторон добровольно исполнить договор;
- в) субъективная выполнимость;
- г) юридическая дозволенность;

²⁹⁷ Иванов В.В. Общие вопросы теории договора. М., 2000, с. 61.

²⁹⁸ Там же, с. 33.

²⁹⁹ Корецкий А.Д. Теоретико-правовые основы учения о договоре. СПб, 2001, с. 18.

д) обеспеченность мерами государственного принуждения.

Объединяя их, А.Д.Корецкий предлагает следующее определение: «Юридический договор—это объективированные, свободносогласованные, юридически значимые, дозволяемые и охраняемые законодательством намерения нескольких лиц совершить (либо воздержаться от совершения) в отношении друг друга юридические либо фактические действия в целях реализации личных интересов».³⁰⁰

При таком подходе, ориентированном больше на раскрытие психологического, чем юридического содержания договора, теряется нормативность договора, который является его важнейшим признаком, определяющим роль и значение договора в правовом регулировании общественных отношений. Однако выделенные при этом некоторые конститутивные элементы юридического договора представляют несомненный интерес для раскрытия его природы и будут рассмотрены в дальнейшем.

Ю.А.Тихомиров приводит самое общее определение: **договор есть соглашение сторон, выражающее их волю к установлению, изменению и прекращению их прав и обязанностей, к совершению либо воздержанию от совершения юридических действий** и выделяет шесть его основных признаков:

- добровольность заключения, т.е. свободное волеизъявление;
- согласие сторон;
- эквивалентный, чаще всего возмездный характер;
- ответственность сторон;
- законодательное обеспечение договоров, придающее им юридическую силу.

Очевидно, что данные признаки присущи различным отраслевым договорам. Для публично-правовых договоров Ю.А.Тихомиров выделяет некоторые особенные признаки:

³⁰⁰ Корецкий А.Д. указ. соч., с. 41.

специфическая субъектность, предмет договора, своеобразие обязательств сторон и способы их обеспеченности.³⁰¹

В теории конституционного права термин «договор» употребляется в двух основных значениях. Согласно одному из них договор рассматривается как *согласие* субъектов на создание и функционирование федерации, своего рода общественный договор Ж.Ж.Руссо. При этом договор (договоренность, согласие) обозначается в качестве основы любой федерации, а сама федерация – как «самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении согласия и самоуправления».³⁰² По мнению В.Е.Чиркина, сторонники такого подхода «чаще всего имеют в виду не особый юридический документ, а предполагаемое (гипотетическое) согласие этносов или населения, территориальных единиц, органов власти федерации и ее субъектов жить в составе федеративного государства».³⁰³

Без согласия сторон невозможно заключение договора, согласие является важнейшим условием создания и функционирования любой федерации, отсутствие его порождает социальные конфликты и может привести к дезинтеграции и разрушению государства. Однако согласие представляет собой один, но не единственный существенный признак договора. При сведении юридического договора к согласию сторон происходит сужение определения, из содержания понятия исключаются многие другие существенные признаки, что может привести к определенной терминологической путанице.

Во втором значении термин «договор» употребляется в теории федерализма как правовой акт, юридический документ, в котором зафиксировано волеизъявление субъектов

³⁰¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право, с. 182-184.

³⁰² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с.18. Близкую позицию занимает Л.М.Карпетян в кн.: Федеративное устройство Российского государства, с.6-10.

³⁰³ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 16.

федеративных отношений. (Разумеется, это слишком широкое определение, которое в дальнейшем будет сужено). В российской конституционной практике можно выделить два вида таких договоров: Федеративный договор и договоры (соглашения) о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (далее по тексту – договоры с федерацией, или просто – договоры). Для их обозначения в научной литературе используются различные термины: «внутренние договоры»,³⁰⁴ «внутрифедеральные договоры»³⁰⁵ «внутригосударственные конституционные и внутрифедеральные договоры»³⁰⁶ и даже «федеративные договоры».³⁰⁷ В некоторых случаях их относят к административным договорам.³⁰⁸ Наиболее удачным представляется термин «конституционно-правовой договор»,³⁰⁹ который подчеркивает его специфику перед договорами в других отраслях права. Именно этот термин используется в данной работе для обозначения договоров в конституционном праве Российской Федерации.

По мнению И.В.Лексина, автора монографии, посвященной специально исследованию конституционно-правового договора, «конституционно-правовой договор еще не получил в системе российского права официального закрепления как единый институт (нормативно закреплены лишь его отдельные разновидности, например, договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами го-

³⁰⁴ Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации, с.23.

³⁰⁵ Тихомиров Ю.А. Публичное право, с. 191-192.

³⁰⁶ Чиркин В.Е. Конституционное право России. М., 2003, с. 24.

³⁰⁷ Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы. - В кн.: Теоретические проблемы российского конституционализма. М., 2000, с. 74-94.

³⁰⁸ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996, с. 173-174; Демин А.В. Нормативный договор как источник административного права, с. 19.

³⁰⁹ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права, с. 225-249; Он же. Источники конституционного права, с. 148-179; Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998.

сударственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, соглашения о передаче осуществления части полномочий между органами исполнительной власти Федерации и субъектов Федерации). Также неопределенными являются смежные с понятием конституционно-правового договора термины «публично-правовой договор», «административно-правовой (административный) договор» и соотношение между ними». ³¹⁰ Им рассматривается ряд существенных характеристик данного понятия, которые будут использованы в дальнейшем, однако развернутой дефиниции не приводится.

С учетом результатов научных исследований в этой области можно предложить следующее определение конституционно-правового договора.

Конституционно-правовой договор – это нормативный правовой акт, закрепляющий свободное, добровольное и согласованное волеизъявление субъектов федеративных отношений по поводу федеративного устройства государства.

По нашему мнению, в этом определении указаны необходимые и достаточные существенные признаки понятия «конституционно-правовой договор». К их числу относятся следующие:

- документальная форма договора: договор – это *правовой акт*;
- нормативность договора: договор – это *нормативный правовой акт*;
- волевой характер договора: в договоре закрепляется *волеизъявление* его сторон;
- свобода договора: в договоре фиксируется *свободное волеизъявление* субъектов;
- согласие сторон: в договоре проявляется *согласованное* их волеизъявление, без которого немислим любой договор;

³¹⁰ Лексин И.В., указ. соч., с. 27.

- субъектный состав договора: договор заключается между определенными сторонами, а именно: *субъектами федеративных отношений*;
- объект договора: договор заключается *по поводу федеративного устройства государства*.

Логика научного изложения требует более полного раскрытия важнейших существенных признаков конституционно-правового договора, их особенностей по сравнению с другими отраслевыми договорами.

Субъектный состав конституционно-правового договора конституционными нормами не закреплен, но и не ограничен. Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ были определены стороны договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов.

Статьей 16 Закона к сторонам соглашения отнесены федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данная норма достаточно четко сформулирована, апробирована на практике и возражений не вызывает. Несколько иное отношение возникает к законодательному определению субъектного состава договоров.

Статья 15 Закона устанавливала следующее: «Сторонами договора являются федеральные органы государственной власти и уполномоченные законом соответствующего субъекта Российской Федерации органы государственной власти субъектов Российской Федерации».

Данная норма была крайне неудачной по юридической технике и противоречила другим нормам этого Закона. Содержание формулировки «уполномоченные органы» оставалось загадкой. Какие полномочия должен закрепить закон субъекта за этими органами? Представлять субъект в его взаимоотношениях с Федерацией? Вряд ли. Для этого имелось определенное пунктом 8 статьи 2 Закона «уполномоченное

лицо субъекта – лицо, уполномоченное конституцией (уставом) или иным нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации представлять субъект Российской Федерации». Для того, чтобы представлять самих себя во взаимоотношениях с федеральными органами нет необходимости в дополнительных полномочиях, устанавливаемых законом субъекта, это – компетенция его руководителя. Логика законодателя выглядела спорной и противоречивой.

Федеральный Закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ признал рассмотренный выше Федеральный Закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ утратившим силу, однако, юридической ясности в вопрос о сторонах договоров и соглашений не внес. Соответствующие статьи не вошли в текст нового Закона. Анализ норм Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции нового Закона) позволяет считать сторонами договора федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов РФ (пункт 5 статьи 1), а сторонами соглашений - федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (статья 3).

В научной литературе, как правило, сторонами конституционно-правового договора также считаются органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Конституционная практика 1994 года, когда субъектами договора обозначались Российская Федерация и Республика (Татарстан, Башкортостан, Кабардино-Балкария), считается противоречащей Конституции РФ и устанавливающей конфедеративный тип связи.³¹¹ Более категоричен И.В.Лексин. По его мнению, считать, что конституционно-правовые дого-

³¹¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с.112, 181.

воры заключаются между Российской Федерацией и ее субъектами недопустимо, «поскольку заключение договора «между» всегда означает раздельное существование участников, в то время как субъект Федерации является неотъемлемой частью последней. Если признать сторонами договора Федерацию и субъекты Федерации, то в результате оба участника будут косвенно представлены и со второй стороны и в силу этого будут заключать договор сами с собой».³¹²

Подобный подход представляется необоснованным. При системном рассмотрении федерация предстает как целостное образование, находящееся в противоречивом единстве и постоянном взаимодействии с составляющими ее субъектами. Российская федеративная система различена внутри себя на отдельные субъекты, которые, подчиняясь целому, имеют относительную самостоятельность и определенные степени свободы внутри федеративного образования. (Системность Российского федеративного государства рассмотрена во втором параграфе первой главы). «Структурные элементы Российской Федерации (ее субъекты), - обоснованно отмечает Н.А. Михалева, - обладают определенной самостоятельностью по отношению к федерации в целом, точно так же, как Российская Федерация обладает определенной самостоятельностью по отношению к субъектам».³¹³ В этой связи, несмотря на взаимосвязанность между Федерацией и ее субъектами, представленностью последних в федеральных органах государственной власти, они являются самостоятельными субъектами конституционно-правовых отношений, возникающих в том числе и между ними, т.е. между Федерацией, с одной стороны, и субъектами Федерации, с другой.

Данная позиция является общепризнанной в конституционном праве и закреплена конституционными нормами. Достаточно назвать статьи 72 и 76 Конституции РФ, которые регулируют отношения *между* Российской Федерацией

³¹² Лексин И.В., указ. соч., с. 187.

³¹³ Михалева Н.А., указ. соч., с. 107.

и ее субъектами по предметам совместного ведения. «Основная доля норм федеральной Конституции регулирует именно этот уровень федеративных отношений, - обоснованно считает И.А. Умнова. – О Федерации и субъектах Федерации, как о сторонах государственной власти, говорится в положениях основ конституционного строя Российской Федерации, определяющих структуру России как федерации, принципы федеративного устройства (ст. 4, 5, 8), а также в большинстве статей главы 3 Конституции Российской Федерации, посвященным конкретным вопросам федеративного устройства Российской Федерации».³¹⁴ По этой причине, конституционно-правовые договоры, осуществляя правовое регулирование федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, имплицитно предполагают рассмотрение участников этих отношений как самостоятельных сторон соответствующих договоров. В этом проявляется та самая обособленность (персонифицированность) субъектов договора, обособленность их волеизъявлений, которая выделяется В.В.Ивановым в качестве необходимого признака договорных связей.

Конституционно-правовой договор, таким образом, заключается между субъектами федеративных отношений, однако не все из них выступают сторонами конституционно-правового договора. К их числу следует отнести, во-первых, Российскую Федерацию и ее субъектов без определения конкретных носителей власти и, во-вторых, конкретных носителей этой власти: органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов. (Классификация субъектов федеративных отношений рассмотрена во втором параграфе первой главы).

Федеративный договор по содержанию и порядку подписания, а, также учитывая его одобрение Съездом народных депутатов Российской Федерации, представляет собой дого-

³¹⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 49.

вор *между Федерацией и ее субъектами*, несмотря на неудачные формулировки в его названиях (договоры о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов). Субъектами Федеративного договора выступают не две, как обычно, а множественность сторон: Российская Федерация как государство и совокупность ее субъектов. Другой вид конституционно-правового договора имеет две разновидности: договоры и соглашения.

С соглашениями, по мнению автора, имеется достаточная ясность. В соответствии с частью второй статьи 78 Конституции РФ и статьи 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) их сторонами являются федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Более сложным и дискуссионным представляется вопрос о субъектном составе договоров о разграничении предметов ведения и полномочий. При его рассмотрении, как представляется, необходимо исходить как из содержания договоров, так и состава лиц, которые их подписывают.

В большинстве случаев по своему содержанию они представляли собой договоры между Федерацией и ее субъектами. В первую очередь, это касалось договоров с республиками, в некоторых из них, как отмечалось, Российская Федерация и Республика (Татарстан, Башкортостан, Кабардино-Балкария) прямо обозначались сторонами договора. В этих и других договорах с республиками, как правило, содержались нормы, касающиеся их статуса в Российской Федерации, например:

«Северная Осетия – Алания является республикой (государством) в составе Российской Федерации. Республика

Северная Осетия – Алания обладает всей полнотой государственной власти на своей территории вне пределов ведения российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и Республики Северная Осетия – Алания.

Территория и статус Республики Северная Осетия – Алания не могут быть изменены без ее согласия.

Земля, недра и другие природные ресурсы Республики Северная Осетия – Алания, являясь достоянием ее многонационального народа, используются и охраняются как основа его жизни и деятельности».

Все договоры, в том числе с краями и областями, регламентировали предметы ведения Федерации и ее субъектов и по этой причине являлись договорами между Федерацией и ее субъектами. Аналогичная позиция сформулирована А.Н.Лебедевым, который отмечает, что «договоры по своему содержанию являются не договорами между органами государственной власти, а договорами между Российской Федерацией и ее субъектами».³¹⁵

По мнению автора, субъектный состав договоров определяется также составом лиц, которые их подписывают. Согласно пункту 7 статьи 26⁷ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) ими являются:

— Президент Российской Федерации, как глава государства, за которым Конституцией РФ (статья 80) закреплено право представлять Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях. Очевидно, что в этом договоре он представляет и выступает от имени Российского государства в целом, а не от имени тех или иных органов

³¹⁵ Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы, с. 86.

власти этого государства. В этой связи одной из сторон (субъектов) данной разновидности конституционно-правового договора является Российская Федерация как государство в целом;

— высшее должностное лицо субъекта Федерации, который «представляет субъект Российской Федерации в отношениях с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления и при осуществлении внешнеэкономических связей, при этом он вправе подписывать договоры и соглашения от имени субъекта Российской Федерации» (подпункт «а» пункта 7 статьи 18 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ). Очевидно, что высшее должностное лицо субъекта представляет субъект федерации, выступает и подписывает договор от имени субъекта федерации в целом, а не от имени тех или иных органов его государственной власти. В этой связи другой стороной данного конституционно-правового договора является субъект Российской Федерации как государственное образование в целом.

Таким образом, сторонами договоров с Федерацией являются Российская Федерация как государство в целом и ее субъект как государственное образование в целом. В качестве сторон соглашений выступают органы исполнительной власти указанных сторон договора.

В качестве важнейшего существенного признака договора, как правило, выделяется равенство его сторон. По мнению М.И.Брагинского, «наличие между сторонами отношения власти и подчинения вообще исключает в принципе возможность применения не только гражданского законодательства, но и самой конструкции договора как такового. Договор («соглашение») может существовать только между субъектами, которые в данном конкретном случае занимают равное положение».³¹⁶

³¹⁶ Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право, с. 18.

Распространено мнение, что «в отличие от традиционного равноправия сторон, характерного для классического договора, участники конституционно-правового договора не являются равноправными, если принадлежат к разным уровням власти». ³¹⁷ По этой причине говорят о формальном, юридическом, но не фактическом равенстве ³¹⁸ или о формально-юридическом равноправии ³¹⁹ сторон публичного договора.

По мнению автора, данный вопрос необходимо рассматривать с учетом соотношения понятий «равноправие» и «равенство» в федеративных правоотношениях, анализ которых проведен в четвертом параграфе второй главы. Напомним, что под равноправием понимается равенство (тождество, идентичность, одинаковость) их нормативно закрепленных статусов в определенной сфере правоотношений. Правовые отношения, которые возникают между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами, разнообразны и, соответственно, их участники могут занимать разное положение в каждом из них, иметь специфические (отдельные) правовые статусы, характерные именно для данного правоотношения. Представляется, что в правоотношениях, возникающих **по поводу заключения конституционно-правового договора**, его стороны равноправны, т.е. обладают одинаковыми правами и обязанностями в части заключения таких договоров. Что касается договоров с Федерацией это нормативно закреплено в статье 26⁷ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ).

³¹⁷ Кутафин О.Е. Источники конституционного права, с. 153.

³¹⁸ Иванов В.В. К вопросу об общей теории договора – Государство и право, 2000, № 12, с. 76.

³¹⁹ Бахрах Д.Н., указ. соч., с. 171.

Разумеется, при юридическом (другого и быть не может) равноправии сторон иерархия государственной власти и наличие соподчинения между Федерацией и ее субъектами в других правоотношениях может привести, а может и не привести (Договоры с Татарстаном, Башкортостаном, Кабардино-Балкарией, Свердловской областью и др.) к фактическому неравенству прав и обязанностей сторон в правоотношении по поводу заключения конституционно-правового договора. Извечное противоречие между должным и сущим проявляется и здесь. Идентичное должное, преломляясь через призму всех правоотношений между Федерацией и ее субъектами, иногда превращается в различные реальные права и обязанности сторон в конституционно-правовом договоре. Однако и в классическом гражданско-правовом договоре при законодательно закреплённом равноправии сторон далеко не всегда имеет место равенство их реальных прав и обязанностей при его заключении. Практика гражданского оборота дает множество тому примеров. «При определении договорных условий может иметь место диктат превосходящего субъекта (с точки зрения статуса или экономически). Последствиями договора могут быть отношения как фактического, так и юридического неравенства».³²⁰

Следует отметить интересную научную позицию Н.В.Варламовой, по мнению которой «и федерация (федеральные органы власти), и ее субъекты обладают учредительной властью и не находятся в отношениях субординации, то есть они не подчинены друг другу и черпают свои полномочия непосредственно из конституции, что является существенной чертой и важнейшей гарантией данной формы политической организации».³²¹ Такой подход представляется идеальным вариантом функционирования федеративного образо-

³²⁰ Иванов В.В. К вопросу об общей теории договора, с. 76.

³²¹ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 10.

вания, к сожалению, не реальным в современных условиях централизации государственной власти.

Объект договора. Конституционно-правовой договор заключается по поводу федеративного устройства государства. В этой связи объектом договора являются общественные отношения в области федеративного устройства государства, федеративные отношения. Такое понимание объекта договора распространено в научной литературе. «Конституционно-правовые договоры, - считает О.Е.Кутафин, - имеют сравнительно ограниченную сферу применения, связанную главным образом с федеративным устройством. Федеративным характером отношений, выступающих объектом регулирования конституционно-правовых договоров, обусловлен ряд их специфических свойств».³²² Различные виды конституционно-правовых договоров (Федеративный договор и договоры Федерации с конкретными ее субъектами) осуществляют правовое регулирование разных групп федеративных отношений. Их специфические объекты и предметы рассматриваются в следующих параграфах данной главы, посвященных исследованию особенностей этих договоров.

Добровольность волеизъявления сторон договора (автономия воли), по мнению автора, не вызывает серьезных сомнений. «Никто из его участников, - пишет по этому поводу О.Е.Кутафин, - не обязан вступать в договорные отношения. Например, Федеративный Договор, как известно, не был подписан представителями Татарстана и Чечено-Ингушской Республики, а действующие в настоящее время договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов заключены лишь с частью субъектов».³²³ Принцип добровольности заключения договоров и соглашений

³²² Кутафин О.Е. Источники конституционного права, с. 153.

³²³ Кутафин О.Е. Источники конституционного права, с. 151.

был специально закреплён Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ (статья 8), однако не предусмотрен в качестве самостоятельного принципа Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ.

Свобода договора рассматривается в юридической литературе как его важнейший существенный признак, без которого вообще невозможно существование данной правовой конструкции. В гражданском праве свобода договора выделяется в качестве правового принципа данной отрасли, в составе которого выделяются три основных элемента: свобода заключения договора; свобода выбора вида и свобода определения условий договора.³²⁴

Первый элемент (добровольность, или автономия воли) рассмотрен выше в качестве самостоятельного признака договора, что распространено при изучении публично-правовых договоров. Вторым элементом (свобода выбора вида заключаемого договора) характерен именно для гражданского оборота, в котором стороны вправе заключить любые виды договоров, как предусмотренные, так и не предусмотренные законом (поименованные или непоименованные договоры), свободны самостоятельно разрабатывать модели договора, не противоречащие законодательству. Третьим элементом (свобода определения его условий) имеет прямое отношение к исследуемой проблеме. В рамках настоящей работы свобода конституционно-правового договора как раз и понимается как свобода определения сторонами его условий.

В теории конституционного права высказывается мнение о несвободном характере конституционно-правового договора, причем приводимая аргументация иногда весьма своеобразна. Так, И.В.Лексин считает, что «природная императивность публично-правовых норм, как правило, не позволяет в полной мере развиться свободе конституционно-

³²⁴ Танага А.Н. Принцип свободы договора в гражданском праве. СПб, 2003, с. 39; Брагинский М.И., Витрянский В.В. Договорное право, с. 121-122.

правового договора. Прежде всего, это относится к положениям федеральной конституции, императивно закрепляющим предметы ведения федерации и субъектов федерации, органов государственной власти. Однако следует отметить, что в России сейчас (книга выпущена в 1998 году – прим. автора) из-за фактического отсутствия процессуального обеспечения и контроля за «договорным законодательством» существуют достаточно благоприятные условия для существования значительной свободы договора в таком неподходящем для нее месте, как вопросы федеративного устройства. В общем же случае конституционно-правовой договор можно определить как несвободный, как ему и положено в соответствии с «правовой принадлежностью» и предметом регулирования».³²⁵ Весьма спорный тезис.

Конституционно-правовые нормы, регламентирующие, например, разграничение компетенции между Федерацией и ее субъектами по предметам совместного ведения, напротив, носят не императивный, а диспозитивный характер. При разделении государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами в Конституции РФ, что было обоснованно во втором параграфе третьей главы, применяется общедозволительный, а не разрешительный тип правового регулирования. Российской Федерации и ее субъектам при разграничении компетенции договорным путем разрешено все, что не запрещено Конституцией и федеральными законами. В этой связи свобода любого договора, в том числе и гражданско-правового относительна: она ограничена рамками, установленными Конституцией и федеральными законами. В пределах конституционных предметов совместного ведения, конкретизированных федеральными законами, Российская Федерация и ее субъекты свободны в определении условий договора. Именно в этом, по мнению автора, заключается свобода волеизъявлений участников договора.

³²⁵ Лексин И.В., указ.соч., с. 31.

Нормативность договора. Нормативность конституционно-правового договора закреплена частью третьей статьи 11 Конституции Российской Федерации. В научной литературе конституционно-правовой договор, как правило, считается нормативным и рассматривается как источник конституционного права. Дискуссионным остается вопрос о юридической силе конституционно-правовых договоров и их соотношении с федеральным законом. Подробно этот вопрос будет рассмотрен применительно к различным видам конституционно-правового договора в следующих параграфах данной главы.

Согласие сторон, согласованное их волеизъявление представляет собой специфический для договора существенный признак, определяющий его место в системе правового регулирования общественных отношений.

СОГЛАСИЕ является необходимым социальным институтом демократического правового государства и выполняет важнейшие социально-политические и государственно-правовые функции.³²⁶

Во-первых, посредством **СОГЛАСИЯ** достигается интеграция любой социальной системы, в том числе федеративной, объединение составляющих ее частей в единое и целостное образование. По Т.Парсонсу солидарность в социальной системе, является неотъемлемым фактором ее самодостаточности и эффективности: «Общество должно представлять социальную общину, которая имела бы соответствующую степень интеграции или солидарности и особый статус принадлежности».³²⁷

Во-вторых, посредством **СОГЛАСИЯ** эффективно и «безболезненно» разрешаются многие социальные противоречия и конфликты. «Идея согласия, - отмечается в социальной

³²⁶ Алиев Муху. Согласие. Социально-философский анализ. М., 2001; Социальное согласие в современном мире. М., 2000; Эфилов С.А. Социальное согласие: утопия или шанс? М., 2002.

³²⁷ Парсонс Т. О социальных системах. М., 2002, с. 805.

философии, - ориентирована на цивилизованное разрешение противоречий, является надежным, испытанным средством преодоления социально опасных конфликтов».³²⁸

В-третьих, посредством **СОГЛАСИЯ** достигается эффективность правовых установлений государственной власти, реализация их в социальной действительности. «Обращаясь к гражданину с правовыми императивами, власть не может сделать обязательного неизбежным, а запретного – неосуществимым, - писал И.А.Ильин, - поэтому она всегда *вынуждена полагаться на правосознание граждан, на их собственный разум и их собственную волю*».³²⁹ Правопорядок рассматривался им как *система взаимного духовного признания*. По мнению И.А.Ильина, в основе всякого правопорядка и государства лежат согласие и солидарность, которые понимались как взаимное уважение и доверие власти и гражданина друг к другу. И эта закономерность определялась им как важнейшая аксиома правосознания.³³⁰

Достижение реального согласия считается в теории конституционного права неотъемлемым условием создания и функционирования любой жизнеспособной федерации. В противном случае возникает возможность нарушения несогласной стороной формально-юридической модели, которое может привести к серьезным последствиям, ибо разрушаются федеративные основы государственного устройства. В федеративном государстве выделяют два основных уровня достижения консенсуса. Первый – между государством и народом, учреждающим основной закон государства. Этот уровень представляется исходным, базовым для всякой государственности, как федеративной, так и унитарной. Второй уровень – достижение согласия между федерацией и ее субъектами, что является обязатель-

³²⁸ Алиев Муху, указ. соч., с. 12.

³²⁹ Ильин И.А. Теория права и государства. М., 2003, с. 357.

³³⁰ Ильин И.А., указ. соч., с. 353, 363.

ным условием стабильности именно для федеративного государства.³³¹

Анализ становления российского федерализма, проведенный во второй главе настоящей работы, свидетельствует о недостаточном уровне согласия субъектов РФ и проживающих на их территории народов по вопросам федеративного устройства страны. Во-первых, это проявилось при принятии Конституции 1993 года на общенародном референдуме как исходном, базовом уровне достижения согласия в социальной системе. Как отмечалось, в семнадцати регионах (в семи республиках и десяти областях) граждане страны проголосовали против Основного закона, а в двух республиках он вообще не состоялся. В социологической науке «конституционализация» социальных отношений рассматривается как сама суть процесса построения демократического общества и государства: «В ходе конституционного развития могут быть отмечены такие социальные процессы критической важности, как общая идентификация народа и легитимизация Конституции. Под идентификацией при этом понимается осознание народом себя как определенного единства, характеризующегося самостоятельным, конкретным качеством – возникновением в общественном сознании общей объединяющей категории «мы» («мы – россияне», а не «мы – рязанцы, новгородцы» и т.д.)».³³² В.П.Казимирчук, подчеркивая важнейшую роль Конституции в достижении согласия народа по основам общественного и государственного устройства, рассматривал ее «как современное и формализованное воплощение давней идеи политической философии – концепции общественного договора».³³³

Во-вторых, в результате усиления централизации государственной власти в Российской Федерации нарушен кон-

³³¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с.20; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с.8-10.

³³² Социология. Основы общей теории. М., 2002, с. 411.

³³³ Казимирчук В.П. Консенсус. - Конфликты в современной России, с. 191.

ституционный баланс федеральной и региональной власти, происходит неизбежное в этой связи развертывание и обострение социальных противоречий, имманентных российской федеративной системы (второй уровень согласия в федеративной системе). К сожалению, федеральные законы, призванные конкретизировать конституционные положения, не имеют в настоящее время консенсуальной направленности и не учитывают интересы субъектов как государственных образований, составляющих Российскую Федерацию. Примером этому является рассмотренный выше Федеральный Закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. Принятый без реального согласования интересов Федерации и интересов ее субъектов, при отсутствии согласия территорий в отношении закрепленного им разграничения компетенции, такой федеральный закон, как и предыдущий (Федеральный Закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ), вряд ли будет исполняться в регионах. Упрощенный и унитарный подход к формированию правовой системы не учитывает закономерностей функционирования правовой материи в федеративном государстве: *несогласованное с федеративными субъектами должно никогда не переходит в желаемое федеральной властью сущее.*

Необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве. Она должна быть уравновешена другой общей тенденцией к поиску согласия в федеративной системе. Поиск согласия, согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов представляется важнейшим способом снятия обострившихся противоречий между федеральным центром и регионами, предупреждения их перерастания в политические конфликты под флагами региональной самостоятельности.

Конституционно-правовой договор, закрепляя согласие Федерации и ее субъектов по поводу разделения государственной власти в стране, представляет собой не только

правовую форму регулирования федеративных отношений, но и эффективное правовое средство разрешения социальных противоречий, интеграции федеративных субъектов в целостное социальное образование. Ярким тому подтверждением служит Федеративный договор 1992 года, который сохранил российскую государственность, предупредил надвигающийся ее распад, объединил регионы в составе единой России.

Поиск согласия, консолидации общества осознавался политической элитой на разных стадиях развития российского федерализма. Так, в 1994 году сделана попытка подписания Договора об общественном согласии. В этом документе сформулирован ряд важных консенсуальных положений.³³⁴ «Сегодня России как никогда необходимо общественное согласие, - отмечается в преамбуле Договора. – Слишком сложны и трудны задачи, стоящие перед обществом, чтобы расточать его силы в политическом противоборстве. Диалог, поиск точек соприкосновения и общих позиций, разумные компромиссы должны стать фундаментальной нормой общественной и политической жизни.

Наша общая цель – сделать Российскую Федерацию процветающим государством, пользующимся высоким авторитетом на международной арене, государством, в котором живут свободные люди, гордые своей историей, своим настоящим, уверенно смотрящие в будущее. Достичь ее можно лишь на путях общественного согласия, складывающегося на основе уважения достоинства человеческой личности, различных политических убеждений, национальных, культурных и религиозных традиций».³³⁵

Договор об общественном согласии, являясь политическим, а не правовым документом, содержал в основном идеологические парадигмы и отличался значительной декларативностью. Отдельные конкретные положения (расширение

³³⁴ Договор об общественном согласии. М., 1994.

³³⁵ Там же, с. 16-17.

экономической самостоятельности субъектов РФ путем укрепления налоговой базы их бюджетов и федеральных гарантий среднедушевого минимума бюджетного обеспечения региона за счет Федерального фонда субвенций, принятие в 1995 году основных федеральных законов по вопросам разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами и др.) в специфической для того время ситуации политического торга между центром и территориями были явно не выполнимы. Кроме того, предполагалась обязательность подписания Договора лояльными регионами, политическими партиями и общественными объединениями. Однако «навязанное» согласие не может быть интегрирующим фактором в социальной системе, как бы к нему не стремилось высшее руководство страны. В результате консолидирующего результата достигнуто не было и спустя всего два года в период президентской избирательной кампании об этом Договоре уже и не вспоминали.

Конституционно-правовые договоры, наоборот, на практике доказали свои возможности в снятии политической напряженности при обострении противоречий, перерастающих в политические конфликты между федеральным центром и территориями. Пройдя испытание временем, накопив значительный позитивный и негативный опыт регулирования федеративных отношений, конституционно-правовой договор приобретает новые правовые и социальные возможности, которые применительно к различным его видам будут рассмотрены в следующих параграфах данной главы.

2. Федеративный договор как правовая форма разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Исследование Федеративного договора в настоящей работе осуществляется в двух аспектах. Во-первых, Федеративный договор рассматривается как источник конституционного права и правовая форма разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Во-вторых, он изучается как конкретный нормативный правовой акт – Федеративный договор 1992 года. Эти два аспекта тесно взаимосвязаны между собой и составляют единый предмет научного исследования Федеративного договора.

Субъектами Федеративного договора выступают Российская Федерация как государство в целом и ее субъекты как государственные образования в составе Российской Федерации. Федеративным договором осуществляется правовое регулирование федеративных отношений – общественных отношений между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами по поводу разделения между ними государственной власти в стране. Эта сфера общественных отношений составляет *объект Федеративного договора*, как источника конституционного права. Соответственно *предметом Федеративного договора* является совокупность взаимных прав и обязанностей сторон в федеративных правоотношениях, т.е. конституционно-правовой статус Российской Федерации и конституционно-правовые статусы ее субъектов. Рассмотрим данное положение на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации.

ПЕРВОЕ. Часть третья статьи 11 Конституции РФ устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении пред-

метов ведения и полномочий. Конституцией РФ при этом закрепляется лишь возможность правового регулирования Федеративным договором определенной группы общественных отношений, а не устанавливается исчерпывающее содержание объекта и, соответственно, предмета Федеративного договора.

ВТОРОЕ. Каждый субъект конституционно-правовых отношений, вступая во множество различных отношений с другими субъектами, занимает разное правовое положение в каждом из них, имеет отдельный (единичный) правовой статус, содержащий набор прав, обязанностей и ответственности, характерных именно для данного конкретного правоотношения. Совокупность прав, обязанностей и ответственности, общих для всех видов правового общения данного субъекта составляет его общий правовой статус. Наряду с общим и отдельным выделяется особенный статус, присущий субъекту в определенной сфере конституционно-правовых правоотношений. Подробно диалектика этих категорий рассмотрена в четвертом параграфе второй главы.

Общий конституционно-правовой статус Российской Федерации и ее субъектов, а также основы их конституционно-правовых статусов, как особенных статусов в определенных сферах конституционно-правовых отношений, определены Конституцией Российской Федерации. В соответствии со статьей 66 Конституции РФ статус субъекта РФ определяется Конституцией РФ и конституцией (уставом) федеративного субъекта (часть первая статьи 66) и может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральным конституционным законом (часть пятая статьи 66). Как отмечалось, в федеральной Конституции имплицитно присутствует концепция различных видов субъектов РФ. В этой связи изменение их статуса доктринально толкуется как переход субъекта из одного вида в другой, например, края, области в республику или как преобразование субъектов, на-

пример, их объединение или выход автономного округа из состава края, области.³³⁶

Конституция РФ, осуществляя общедозволительное правовое регулирование федеративных отношений, закрепляет правовые возможности дальнейшего разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами Федеративным и иными договорами (часть третья статьи 11) и федеральными законами (части первая и вторая статьи 76). В результате разграничения компетенции происходит изменение прав, обязанностей и ответственности как Российской Федерации, так и ее субъектов в сфере федеративных правоотношений, т.е. осуществляется изменение их особенного конституционно-правового статуса. «Согласно статье 66 Основного Закона России, - пишет по этому поводу И.А. Умнова, - статус субъекта Федерации определяется федеральной Конституцией и конституцией (уставом) субъекта Федерации. На самом деле элементы статуса устанавливаются также федеральными законами и договорами. С их помощью разграничиваются предметы ведения и полномочия между федеральными и региональными органами государственной власти, определяются условия и порядок реализации отдельных прав субъектов Федерации».³³⁷

Таким образом, в соответствии с Конституцией РФ Федеративный договор как источник конституционного права и правовая форма разделения государственной власти может в *пределах конституционно дозволенного* иметь своим объектом широкий круг федеративных отношений, а предметом - конституционно-правовые статусы Российской Федерации и ее субъектов в этих федеративных правоотношениях.

³³⁶ См. об этом, например: Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации, с. 49-54; Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации», с. 113-115.

³³⁷ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 155.

Федеративный договор 1992 года, как известно, состоял из трех самостоятельных договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, которые имели следующие наименования:

- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами суверенных республик в составе Российской Федерации;
- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации;
- Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов.

Федеративным договором осуществлено разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами путем:

- установления предметов ведения Российской Федерации, предметов ее совместного ведения (различных для трех видов субъектов) и предметов ведения ее субъектов (по остаточному принципу);
- разграничения законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов по указанным предметам ведения и определения ряда принципов такого разграничения (принятие Основ законодательства по предметам совместного ведения, направление субъектам Федерации законопроектов по предметам совместного ведения, право некоторых субъектов на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения);

- закрепления некоторых особенностей конституционно-правового статуса республик как суверенных государств.

Политические и конституционно-правовые аспекты Федеративного договора 1992 года, его позитивные стороны и негативные аспекты, роль и значение в развитии российского федерализма подробно рассмотрены в научной литературе, в том числе и в настоящей монографии (второй параграф второй главы). В рамках данного параграфа хотелось специально подчеркнуть, что Федеративным договором закреплены различные конституционно-правовые статусы разных видов субъектов, а названия составляющих его договоров (договоры по разграничению предметов ведения и полномочий), представляются неудачными и обуславливают неадекватное восприятие объекта и предмета Федеративного договора.

Авторы первого комментария Федеративного договора, принимавшие активное участие в его разработке, объясняют эти терминологические особенности следующим образом: «Термин «Федеративный договор» включает в себе более широкое понятие, чем Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. Дословно «федерация» означает «объединение», «союз» - форму государственного устройства или форму государственного единства народов в многонациональной стране. «Федеративный договор» подчеркивает федеративный характер государства, в котором все составляющие его части находятся в состоянии взаимоувязывающихся договорных отношений субъектов. Организация федеративного государства не сводится к взаимоотношениям органов власти, целого и его составных частей. Федерация – целостность, а не отдельные федеральные органы.

Следовательно, предметом Федеративного договора могут быть не только вопросы разграничения пред-

метов ведения и полномочий (выделено мной –В.Ч.). Поскольку Федеративный договор разрабатывался не на пустом месте, не с чистого листа истории, не в целях учреждения какого-то нового государства, а в условиях уже существующего Российского Федеративного государства с определенными традициями, базирующегося на определенных принципах, то и название договора должно было вобрать в себя черты федерализма. Поэтому термин «Федеративный договор» уместен и необходим.

Но, как уже отмечалось, формально предметом Федеративного договора может быть целая группа вопросов. В нынешних условиях (в 1992 году – прим. автора монографии) для Российской Федерации, как исторически существующего государства, не было необходимости расширять предмет Федеративного договора. Самым важным неурегулированным вопросом был (и остается пока на практике) вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. В многонациональном государстве это один из главных аспектов федеративных отношений. Если мы не на словах, а на деле признаем государство федеративным, то неизбежно должно следовать разграничение полномочий. Решать этот вопрос в одностороннем порядке, предположим путем закрепления в Конституции без согласования с субъектами, - значит нарушить федералистские традиции, принципы. Федеративное – это объединительное, союзническое, что предполагает согласованное, добровольное. Согласованно, добровольно решить вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий лучше всего в форме договора».³³⁸

Сказано емко и убедительно. В настоящее время звучит также актуально, как и одиннадцать лет назад. Итак, Федеративный договор 1992 года, как конкретный нормативный

³³⁸ Федеративный договор: Документы. Комментарий /Редкол.: Абдулатипов Р.Г. и др. М., 1992, с. 18-19.

правовой акт, исходя из общественных потребностей того времени имел своим объектом общественные отношения лишь по поводу разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, а предметом – отдельные элементы конституционно-правовых статусов Российской Федерации и ее субъектов в этих федеративных правоотношениях.

Вопрос о юридической силе Федеративного Договора, как источника конституционного права и правовой форме разделения государственной власти, и Федеративного договора 1992 года, как конкретного нормативного правового акта, представляется исключительно важным в конституционном праве. Федеративный договор 1992 года включен в состав Конституции 1978 года и в тот период имел юридическую силу федеральной Конституции.

После принятия Конституции 1993 года место Федеративного Договора 1992 года в системе источников конституционного права изменилось коренным образом. Большинство его норм либо были инкорпорированы в текст Конституции, либо перестали действовать в связи с несоответствием ее положениям. В настоящее время Федеративный Договор 1992 года не имеет юридической силы Основного Закона страны. Согласно Разделу второму «Заключительные и переходные положения» Конституции 1993 года его нормы действуют в части ей не противоречащей. Таким образом, верховенство Конституции над Федеративным Договором очевидно. Соотношение его с федеральным законом остается до конца неясным. «Юридическая сила конституционно-правового договора зависит от уровня его участников, т.е. от положения в иерархии государственной власти тех, кто его заключает, – пишет по этому поводу О.Е.Кутафин. – Если такой договор одобрен Федеральным Собранием, то по своей юридической силе он приравнивается к федеральному закону».³³⁹

³³⁹ Кутафин О.Е. Источники конституционного права, с. 152.

Федеративный Договор 1992 года был принят высшим органом государственной власти Российской Федерации, которым по Конституции 1978 года являлся Съезд народных депутатов. Федеративный договор выражал не только общегосударственную волю как федеральный закон, но и согласованную волю субъектов образующих эту Федерацию. В этой связи должен действовать принцип верховенства действующих норм Федеративного Договора 1992 года над федеральным законом, что в правовой действительности, к сожалению, не реализуется.

Анализ Федеративного Договора позволяет отнести к числу действующих следующие нормы, не вошедшие в текст Конституции 1993 года:

- пункт 2 статьи II всех Договоров, составляющих в своей совокупности Федеративный Договор, о принятии Российской Федерацией по предметам совместного ведения Основ законодательства, в соответствии с которыми субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование;
- пункт 3 статьи II всех Договоров, составляющих в своей совокупности Федеративный Договор, о направлении субъектам Федерации законопроектов по предметам совместного ведения;
- статью 5 Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации о праве субъектов Федерации на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения.

Однако в реальной конституционной практике эти нормы, как нормы Федеративного Договора, не применяются и игнорируются даже Конституционным Судом Российской Федерации. Так, по мнению Правительства Республики Карелия, Лесной кодекс, являясь федеральным законом по пред-

метам совместного ведения, должен приниматься в порядке, определенном пунктом 3 статьи II Федеративного договора, которым установлено обязательное направление таких законопроектов республикам в составе Российской Федерации. КС РФ, рассматривая данный запрос, в своем постановлении от 9 января 1998 года отметил, что «закрепленный Конституцией Российской Федерации порядок принятия федеральных законов (статьи 104-108) не предусматривает обязательного направления законопроекта по предметам совместного ведения республикам в составе Российской Федерации и специального рассмотрения их предложений в федеральном парламенте. Вместе с тем, поскольку, согласно Конституции Российской Федерации, законопроекты вносятся в Государственную Думу (статья 104, часть 2) и федеральные законы сначала принимаются Государственной Думой (статья 105, часть 1), то сама Государственная Дума была вправе, конкретизируя данные конституционные нормы, предусмотреть в своем Регламенте положение, согласно которому законопроекты по предметам совместного ведения направляются субъектам Российской Федерации для дачи предложений и замечаний (статья 102 Регламента Государственной Думы)». Таким образом, Конституционный Суд посчитал пункт 3 статьи II Федеративного Договора по юридической силе ниже регламентной нормы Государственной Думы Российской Федерации (статьи 102 ее Регламента).

В постановлении от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области КС РФ подтвердил право субъектов Российской Федерации на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения следующим образом: «По смыслу статей 72, 76 (часть 2) и 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона по предметам совместного ведения само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт, что вытекает из природы со-

вместной компетенции. При этом после издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из статьи 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации». Тем самым КС РФ подтвердил, что соответствующая норма Федеративного Договора не противоречит Конституции РФ и, следовательно, является действующей. Однако в решении КС РФ она даже не упоминалась и не анализировалась, а право опережающего правового регулирования доказывалось тем, что оно «вытекает из природы совместной компетенции».

Рассмотренные правовые позиции КС РФ представляются необоснованными и противоречат Федеральному Конституционному Закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». Согласно пункту 6 статьи 86 этого Федерального Конституционного Закона КС РФ при рассмотрении запроса устанавливает соответствие Конституции РФ проверяемых нормативных актов государственной власти с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, установленного не только Конституцией РФ, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Действующие нормы Федеративного Договора были закреплены Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ (статьи 12, 13), который Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, как отмечалось, признан утратившим силу. Новый закон закрепил только две нормы Федерального договора: о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения и праве их опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения. Статьей 26³ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов

Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) вопреки конституционным положениям (анализ проведен во втором параграфе третьей главы данной работы) часть титулов части первой статьи 72 Конституции РФ изъяты из совместного ведения. Тем самым, Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ помимо неконституционного ограничения компетенции субъектов РФ по предметам совместного ведения осуществлено также значительное ограничение их права опережающего правового регулирования. В проекте указанного Федерального Закона (пункт 4 статьи 26³), принятом Государственной Думой Федерального Собрания в первом чтении, было закреплено рамочное федеральное регулирование по (сокращенным) вопросам совместного ведения, закрепленным за субъектами РФ: «По вопросам, названным в пункте 2 настоящей статьи, могут приниматься федеральные законы, определяющие общие принципы правового регулирования по указанным вопросам». В окончательный вариант Закона данный пункт включен в иной редакции: «По вопросам, указанным в пункте 2 настоящей статьи, могут приниматься федеральные законы». Таким образом, норма Федеративного договора о принятии Основ законодательства по предметам совместного ведения не предусмотрена этим Федеральным Законом. Тем самым, установлено право федерального законодателя по своему усмотрению определять глубину федерального регулирования даже по этим «урезанным» вопросам, закрепленным за субъектами РФ. Указанные нормы Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ не соответствуют Федеративному договору и в этой связи противоречат Разделу второму «Заключительные и переходные положения» Конституции 1993 года, согласно которому положения Федеративного договора действуют в части ей не противоречащей. Возникшая правовая ситуация порождает основания для обращения субъектов РФ в Конституционный Суд.

Следует также отметить, что, как отмечалось, КС РФ при рассмотрении запроса устанавливает соответствие Конституции РФ проверяемых нормативных актов государственной власти с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, установленного не только Конституцией РФ, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Данная норма федерального **конституционного** закона, наряду с недопустимостью несоответствия федерального закона Федеративному договору, позволяет по-иному оценить сравнительную юридическую силу не только Федеративного, но и иных конституционно-правовых договоров, с одной стороны, и федерального закона, с другой.

Законодательное (частичное) закрепление одних норм Федеративного договора и неприменение в конституционной практике других действующих его положений позволяет придти к выводу, что Федеративный договор 1992 года исчерпал себя как *действующий* источник конституционного права. Возможности же Федеративного Договора как формы регулирования федеративных отношений, предусмотренной Основами конституционного строя, далеко не исчерпаны и достаточно широки. Автор полностью согласен с Р.Г. Абдулатиповым, который считает, что «недопустимо терять содержащийся в Конституции дух компромиссного Федеративного договора. Процессы развития Российской Федерации настолько сложны, что здесь не обойтись лишь сухим языком права. Нужно уметь согласовывать свои интересы».³⁴⁰

Назрела насущная необходимость в заключении нового Федеративного Договора, который сформирует и закрепит общее согласие Федерации и образующих ее субъектов по основам федеративного устройства Российского Государства.

³⁴⁰ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 271.

Следует отметить, что в научной литературе этот тезис *как общая идея* высказывался некоторыми авторами. Так, А.Н.Лебедев, считая, что если исходить из конституционного принципа равноправия, то договоров Федерации с отдельными субъектами не должно быть либо они должны охватывать одновременно всех субъектов РФ. В этой связи, по его мнению, «заключение нового Федеративного договора по предметам совместного ведения представляется наиболее оптимальным решением как с точки зрения соответствия Конституции РФ, так и необходимости развития федеративных отношений».³⁴¹ Во-первых, точка зрения о противоречии договора субъектов с федерацией конституционному принципу равноправия является необоснованной, что подробно рассмотрено в параграфе четвертом второй главы настоящей работы. Во-вторых, необходимость нового Федеративного договора обусловлено не этим, а иным социальным противоречием: между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов, на разрешение которого и должен быть направлен новый Федеративный договор. В-третьих, ограничение объекта Федеративного договора только общественными отношениями по поводу разграничения предметов совместного ведения не учитывает правовых возможностей Федеративного договора в правовом регулировании других сфер федеративных отношений.

Значительно шире подходит к этому вопросу Н.В.Варламова, которая не рассматривая конституционный вариант разграничения предметов ведения (статьи 71-73) незыблемым, считает крайне полезным для его конкретизации договорное регулирование. «В частности, представляется целесообразным, - пишет она по этому поводу, - заключить нечто вроде аналога Федеративного договора 1992 года (единого со всеми субъектами Федерации), в котором конкретизировать конституционное разграничение предметов

³⁴¹ Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации, с. 157.

ведения».³⁴² Поддерживая саму идею нового Федеративного договора, высказанную автором в своих публикациях независимо от Н.В.Варламовой и А.Н.Лебедева до знакомства с их работами, вряд ли можно согласиться с предложением Н.В.Варламовой о пересмотре конституционного разделения компетенции по предметам ведения посредством нового Федеративного договора. Правовая невозможность изменения Конституции РФ договорным путем, даже посредством заключения нового Федеративного договора, неоднократно обосновывалась в научной литературе, в том числе - в настоящей монографии.

В пределах конституционно дозволенного Федеративным Договором могут быть урегулированы различные сферы федеративных отношений, *в первую очередь, определены пути и способы разрешения обострившегося противоречия между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом составляющих ее субъектов (их суверенностью, полнотой государственной власти федеративных субъектов вне пределов федеральной компетенции).*

По мнению автора, в новом Федеративном Договоре необходимо:

- осуществить систематизацию предметов совместного ведения отдельно для законодательной и исполнительной власти;
- закрепить единство и разделение государственной власти как комплексный принцип федеративного устройства российского государства (параграф первый главы третьей);
- закрепить принцип ограниченного суверенитета (суверенности) субъектов Российской Федерации, определить объем обеспечивающих прав и гарантий;
- закрепить принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами,

³⁴² Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 33.

определить глубину федерального проникновения законодательной и исполнительной власти по каждому предмету или группе предметов совместного ведения (подробно эти вопросы рассмотрены в параграфе первом главы пятой);

- обозначить сферу применения договоров субъектов с Федерацией по предметам совместного ведения, скорректировать процедуру и порядок принятия;
- пересмотреть порядок участия субъектов Федерации в обсуждении и принятии федеральных законов по предметам совместного ведения;
- установить конституционно-правовую ответственность сторон за неисполнение и ненадлежащее исполнение Федеративного Договора.

В этом документе могут быть рассмотрены вопросы объединения субъектов, изменения статуса сложносоставных субъектов, упорядочения системы и структуры территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и т.п.

Заключение нового Федеративного Договора между Российской Федерацией и образующими ее субъектами позволит *в рамках существующей конституционной модели* достичь общего согласия по важнейшим вопросам федеративного устройства, разрешить копившиеся годами социальные противоречия в федеративных отношениях, перейти на качественно иную стадию саморазвития федеративной системы, при которой центр и регионы находятся во взаимосогласованном единстве. Появляется уникальная возможность, при которой «воля господствующего класса», «общегосударственная воля» становится свободной волей российских земель.

3. Договоры Российской Федерации с ее субъектами как правовая форма разделения государственной власти в федеративном государстве.

Договорная форма разграничения компетенции не является уникальной для российского федерализма, она встречается и в других странах. Вряд ли можно согласиться с В.Н.Лысенко, который считает следующее: «Такого рода договоров нигде нет, вопросы разграничения предметов ведения и полномочий решаются конституционным и законодательным образом».³⁴³ В конституционной практике зарубежных стран договор используется не только при учреждении или преобразовании федерации, но и в качестве «текущей» правовой формы регулирования разделения государственной власти.³⁴⁴

Согласно Конституции Австрийской Республики (часть 1а статьи 15а) федерация и земли могут заключать между собой соглашения по вопросам разграничения как законодательной, так и исполнительной компетенции. В 1974 году заключено специальное государственно-правовое соглашение между федерацией и землями для пересмотра разделения государственной власти в сфере охраны окружающей среды, энергетике, здравоохранении и др.

Аналогичная правовая возможность предусмотрена в Основном Законе ФРГ, статья 91-б, которого гласит: «Федерация и земли могут действовать сообща путем заключения согла-

³⁴³ Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации, с. 167.

³⁴⁴ Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы, с. 12-14; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 27; Стариков Ю.Н. Административный договор: опыт законодательного регулирования в Германии. – Государство и право, 1996, № 12; Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии. – Государство и право, 1994, № 3; Хабриева Т.Я. разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 116-117; Лебедев А.Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы, с.80-81.

шений в области образования, помощи научным учреждениям и в реализации проектов в области научных исследований, значение которых выходит за региональные рамки. Распределение расходов регулируется соглашениями». Такие соглашения возможны также при предоставлении землям федеральной помощи для покрытия особо важных расходов земель и общин, необходимых для предупреждения нарушения общего экономического равновесия, выравнивания возможных экономических различий земель и оказания им помощи в экономическом развитии (часть 4 статьи 104а). Как отмечается в немецкой научной литературе «допустимо посредством договора между федерацией и землями правовое регулирование по отношению к противоречивым предметам ведения, которые относятся к компетенции федерации и земель». При этом выделяются три основные формы кооперации на основе договора: государственные договоры, административные соглашения и договоренности о координации.

В Канаде после второй мировой войны появился широкий круг вопросов (рыболовство в прибрежной зоне, добыча природных ресурсов на континентальном шельфе, средства связи и др.), компетенция по которым между двумя уровнями власти не была четко распределена. Определенный период времени до внесения поправок в конституцию многие из этих сфер регулировались соглашениями между центром и провинциями.

Российская договорная практика в постсоветский период прошла ряд взаимосвязанных этапов: от признания договора наиболее эффективным правовым средством регулирования федеративных отношений (1994-1998 годы) до полного отрицания возможности его применения в настоящее время.

Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти

субъектов Российской Федерации» впервые на законодательном уровне осуществлено правовое регулирование принципов и порядка заключения договоров и соглашений. «Указное право», регулировавшее эту важную сферу общественных отношений, заменено цивилизованной правовой формой – федеральным законом. В числе позитивных нормативных новел необходимо отметить закрепление важнейших принципов разделения государственной власти, в том числе и договорным путем, привлечение к договорному процессу законодательных органов государственной власти субъектов и Совета Федерации (статья 23 Закона). В целях предотвращения неравенства субъектов Федерации, получения ими односторонних преимуществ перед другими субъектами было установлено, что проект договора рассматривается Советом Федерации и с учетом результатов такого рассмотрения Президент Российской Федерации принимает решение о подписании договора. Статьей 32 Закона определено, что в течение трех лет договоры подлежат приведению в соответствие с настоящим федеральным законом.

Одновременно Федеральный Закон значительно ограничил возможности применения договоров в конституционной практике. Договор согласно статье 14 Закона мог быть заключен в двух случаях. Во-первых, при прямом указании в федеральном законе по предмету совместного ведения на допустимость его заключения по конкретному предмету. Это нормативное положение представлялось нереальным. Федеральный законодатель стремился максимально регламентировать сферу общественных отношений по принимаемому закону и не допустить пробелов в правовом регулировании.

Во-вторых, договор мог быть заключен при отсутствии федерального закона по предмету совместного ведения. Однако в этом случае в соответствии с пунктом 2 статьи 12 Закона предоставлялась возможность опережающего правового регулирования самим субъектом без применения института конституционно-правового договора. Понятно, что в та-

кой ситуации договор просто не нужен, и являлся излишним обременением для субъекта. При наличии пробелов в федеральном законодательстве по предметам совместного ведения было значительно проще принять региональный закон и не проходить долгий и мучительный путь подготовки, согласования и подписания договора. Кроме того, после принятия федерального закона по предмету совместного ведения ранее заключенный договор подлежал приведению в соответствие с данным федеральным актом. По мнению Н.В.Варламовой, «фактически статья 14 Закона допускает односторонний отказ Федерации от исполнения положений договора, нарушая известный еще со времен римского права принцип *pacta servanda sunt*».³⁴⁵

Рассматриваемая статья Закона, превращая договор в «мертвый» источник конституционного права, противоречила Конституции Российской Федерации. Основной Закон страны закрепляет право субъектов на договорное разграничение предметов и полномочий с Федерацией, в состав которой они входят (часть третья статьи 11). Данная конституционная норма относится к Основам конституционного строя, которые не могут быть изменены даже федеральным конституционным законом.

Разумеется, применение конституционных норм предполагает их индивидуализацию, принятие законодательных актов, обеспечивающих их реализацию в конкретных жизненных ситуациях. «В задачи Конституции не входит детальное урегулирование общественных отношений, она закрепляет основы конституционного строя, устанавливает права и свободы человека и гражданина, принципы организации и цели государства и т.п. – пишет по этому поводу Б.С.Эбзеев. – Она образует ту почву, на которой произрастает дерево законодательства».³⁴⁶

³⁴⁵ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 32.

³⁴⁶ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд, с. 82.

Однако федеральное законодательство, регулируя процесс реализации конституционных норм, не может ограничивать их действие, определять пределы применения, устанавливать разрешительный порядок реализации конституционных прав, ограничивать свободу субъектов на установление договорных отношений с Федерацией. Формулировки типа: договор может быть заключен «при прямом указании» в федеральном законе на «допустимость» его заключения по данному предмету ведения вряд ли применимы в законодательном акте унитарного государства, не говоря уже о демократической федерации. Необоснованное и противоречащее Конституции РФ ограничение возможностей использования договоров в конституционной практике оказалось в реальности эффективнее многих конституционных норм. После принятия Закона не было заключено ни одного нового договора, более того, начато активное расторжение ранее заключенных договоров. Созданная Указом Президента РФ от 21 июня 2001 года № 741 Комиссия под руководством Д.Н.Козака была ориентирована (в целях реализации рассмотренного Федерального Закона) в числе других задач на разработку предложений в отношении договорного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти и приведение заключенных договоров в соответствие с Конституцией и федеральными законами (пункт 2 Указа).

По мнению Т.А.Рабко, четко обозначилась властная группа (сотрудники администрации Президента РФ и ряд глав субъектов Федерации), которая категорически отрицает договорную форму разграничения предметов ведения и полномочий: «Основной мотив публичных высказываний представителей данной группы сводится к тому, что договоры являются рудиментом ельцинской эпохи; содержание договоров предопределялось политической реальностью России конца прошлого столетия; для них типично отступление от положений федерального законодательства; в современных ус-

ловиях необходимо не только пересмотреть заключенные договоры, но и вообще отказаться от договорных взаимоотношений с субъектами Федерации – урегулировать все проблемы, связанные с разграничением предметов ведения федеральными законами». ³⁴⁷ В результате была проведена широкомасштабная политическая акция по расторжению договоров, к настоящему времени действие 38 из них было прекращено, остальные восемь фактически не действуют. ³⁴⁸ Таким образом, договорную практику разделения государственной власти в Российской Федерации можно считать прекращенной. По справедливому замечанию Н.В.Варламовой, «наиболее эффективный и гибкий инструмент регулирования федеративных отношений сначала использовался неумело и деструктивно, а затем был просто отброшен». ³⁴⁹

Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ ужесточены требования к применению договорной формы, произведено дальнейшее сокращение пределов ее применения в конституционной практике. Статьей 26⁷ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) наряду с обычными регламентными нормами установлен ряд новых принципов договорного процесса.

Заключение договоров допускается только в случае, если это обусловлено экономическими, географическими и иными региональными особенностями, и в той мере, в которой указанными особенностями определено иное, чем это установлено федеральными законами, разграничение полномочий, а в самом договоре закрепляется разграничение полномочий, не соответствующее и противоречащее действующим феде-

³⁴⁷ Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы. М., 2001, с. 53.

³⁴⁸ Российская газета, 2 июля 2003 года № 127, с. 1.

³⁴⁹ Варламова Н.В., указ. соч., с. 32-33.

ральным законам (пункт 1 статьи 26⁷). Исключен из процесса рассмотрения проекта договора Совет Федерации, который является «палатой регионов» в Федеральном Собрании. Итоговый документ подписывают Президент РФ и высшее должностное лицо субъекта РФ, договор утверждается федеральным законом и имеет силу федерального закона (пункты 7-9 статьи 26⁷). Тем самым искусственно и необоснованно создается противоречие между договором и федеральным законом, порождаются юридические коллизии теперь уже в федеральном праве между двумя одинаковыми источниками конституционного права, возникает вновь вопрос о сравнительной юридической силе федерального закона и договора.

Конституция России закрепляет право субъектов на договорное разграничение предметов ведения и полномочий с Федерацией (часть третья статьи 11). Помимо рассмотренного выше ограничения действия конституционных норм в отношении договора, при его утверждении федеральным законом он перестает быть договором - правовым актом, закрепляющим **свободное волеизъявление сторон**, и превращается в односторонний правовой акт Федерального Собрания – федеральный закон. Тем самым **из Основ конституционного строя** исключается договор как важнейший источник конституционного права Российской Федерации. Такой вывод подтверждается и высказанной в печати позицией Д.Н.Козака, возглавляющего президентскую Комиссию по разграничению предметов ведения и полномочий: «Ошибочно мнение, что такое разграничение (предметов ведения и полномочий – прим. автора) должно проводиться не только законами, но и договорами между органами государственной власти Федерации и ее субъектов. Практика показала – такой способ неизбежно ведет к неравенству субъектов Федерации между собой и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти».³⁵⁰

³⁵⁰ Козак Д.Н. Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства, с. 9-10.

Близкая, хотя и более «лояльная» к договорам позиция высказана Т.Я.Хабриевой: «Можно предположить, что договорные отношения некоторое время будут отсутствовать. Пока не видно существенных оснований для их возобновления. Договоры, в основном, заключались в целях перераспределения экономических льгот и преимуществ. Сегодня существуют другие инструменты, позволяющие обеспечить интересы как «богатых», так и «бедных» субъектов Российской Федерации».³⁵¹

Подводя промежуточные итоги процесса федеральной реформы, Д.Н.Козак на своей пресс-конференции 1 июля 2003 года был категоричен в отношении восьми регионов, с которыми до сих пор не расторгнуты договоры. Они все должны будут пройти утверждение федеральными законами, иначе прекратят свое существование. Одновременно отмечена необходимость договора с Чечней и сформулирован подход к его разработке: «Речь идет о расширении полномочий, более широкой автономии, чем у других субъектов Федерации».³⁵²

Таким образом, политическая целесообразность, необходимость решения проблемы интеграции Чечни в составе Российской Федерации детерминируют понимание договора как испытанного и надежного правового средства, посредством которого не только осуществляется правовое регулирование, но и достигается согласие его сторон, разрешаются былые социальные противоречия. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному собранию 2002 года дана политическая оценка роли договорной практики в федеративных отношениях на современном этапе. «Возможность заключения этих договоров предусмотрена Конститу-

³⁵¹ Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: перспективы правового регулирования. – Право и экономика, 2003, № 3, с. 17.

³⁵² Закатнова Анна. Козак взялся за чеченский договор. – Российская газета, 2 июля 2003 года, № 127, с. 3.

цией Российской Федерации и является легитимной, - отметил Президент Российской Федерации. - В известный момент нашей истории они были востребованы и, думаю, необходимы. Однако на практике само существование таких договоров часто приводило к фактическому неравенству в отношениях между субъектами Российской Федерации. А, в конечном счете, значит – и между гражданами, которые проживают в разных территориях России... Разумеется, в таком государстве как Россия надо учитывать региональную специфику. И необходимость в договорах с отдельными регионами, конечно же, может возникать. Но заключать такие договоры «за спиной» других субъектов Федерации, без предварительного обсуждения и достижения общественного консенсуса, думаю – неправильно».³⁵³

В сложившейся ситуации возникает необходимость в научной разработке теории конституционно-правового договора, определении его реальных правовых возможностей как источника права, закрепленного Основами конституционного строя России. Рассмотрим основные из них.

Субъектами договора выступают Российская Федерация как государство в целом и ее субъекты как государственные образования в составе Российской Федерации. Договором может быть осуществлено правовое регулирование определенной группы федеративных отношений – общественных отношений между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами по поводу разделения между ними государственной власти в стране. Эта сфера общественных отношений составляет **объект договора**, как источника конституционного права, и нуждается в дальнейшей конкретизации.

Исходным при такой конкретизации является законодательный принцип, основанный на конституционных нормах,

³⁵³ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2002 года. «О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства» М., 2002, с. 20-21.

а именно: договором не могут передаваться, исключаться или иным образом перераспределяться установленные Конституцией РФ предметы ведения РФ, предметы ведения субъектов РФ и предметы их совместного ведения (статья 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ). Таким образом, конституционно закрепленные предметы ведения Федерации не могут быть переданы в совместное ведение или в ведение ее субъектов. Аналогично предметы совместного ведения недопустимо перераспределять в ведение субъектов РФ. Договорным путем представляется возможным лишь перераспределять отдельные полномочия между Федерацией и ее субъектами в рамках конституционно разграниченных предметов ведения.

Напомним, что российская конституционная модель разделения государственной власти закрепляет разграничение лишь законодательной компетенции путем установления трех групп предметов ведения. В этой связи перераспределение законодательной компетенции, даже в части передачи отдельных правотворческих полномочий противоречит Конституции РФ. Субъектам РФ, например, не могут быть переданы нормотворческие полномочия по предметам ведения Федерации, так как Конституцией им не предоставлено право законодательствовать по этим вопросам. Такой запрет не распространяется на исполнительно-распорядительные полномочия исполнительных органов власти. Конституция и федеральные законы не содержат таких ограничений. Пункт 3 статьи 26¹ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) прямо раз-

решают передачу таких полномочий субъектам РФ федеральными законами, и издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ, Правительства РФ, а также соглашениями.

По мнению Т.Я.Хабриевой, договорная форма регулирования компетенции применима только по предметам совместного ведения. Передача федеративным субъектам части исполнительно-распорядительных полномочий по предметам ведения Федерации должна осуществляться федеральным законом, а не договором, «поскольку осуществление данных полномочий может возлагаться только на все субъекты Российской Федерации. Федерация не вправе делить свои исключительные полномочия с отдельными субъектами, или со всеми субъектами, но на разных условиях. Это будет нарушением принципа равноправия субъектов РФ между собой, так и во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти».³⁵⁴ Остается неясным, почему исключительные федеральные полномочия нельзя «делить» с субъектами на разных условиях, а совместные возможно. В основе такой позиции, как представляется, лежит восприятие договорной формы как нарушающей конституционный принцип равноправия федеративных субъектов. Ошибочность такого подхода подробно обоснована в параграфе четвертом главы второй.

По мнению автора, посредством договора могут регулироваться три группы федеративных отношений.

Во-первых, это общественные отношения в сфере совместного ведения. В этой сфере договорным путем конкретизируются права, обязанности и ответственность сторон по титулам, обозначенным в статье 72 Конституции РФ. При этом часть компетенции, в том числе и законодательной, может быть закреплена за субъектами, причем, как отмеча-

³⁵⁴ Хабриева Т.Я. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: перспективы правового регулирования, с. 16.

лось, вопреки установленному федеральными законами разграничению таких полномочий. Автор по изложенным выше основаниям не разделяет это нормативное положение, закрепленное Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. Однако закон есть закон, и такие правовые возможности предоставлены договорной форме разделения государственной власти.

Во-вторых, это общественные отношения в сфере ведения Российской Федерации. Часть полномочий федеральных органов исполнительной власти может быть делегирована исполнительным органам государственной власти субъектов РФ, что прямо предусмотрено частью второй статьи 78 Конституции РФ.

В-третьих, это общественные отношения в сфере ведения субъектов РФ. Здесь возможны два варианта. Первый – передача части полномочий органов исполнительной власти федеральным органам исполнительной власти, что также прямо предусмотрено частью третьей статьи 78 Конституции РФ.

Второй вариант – передача отдельных предметов ведения субъектов в совместное с Федерацией ведение. Конституционная возможность, политическая и экономическая целесообразность данного способа убедительно показана в Концепции рабочей группы Государственного Совета Российской Федерации (руководитель – М.Ш.Шаймиев), которая рассмотрена во втором параграфе третьей главы настоящей работы. Приведем основные доводы в пользу такого разграничения предметов ведения и полномочий, обозначенные в Концепции:

- « - регионы имеют такое право по смыслу статьи 73 Конституции РФ, поскольку по вопросам своей исключительной компетенции субъектам Федерации принадлежит вся полнота государственной власти;
- от делегирования некоторых вопросов исключительной компетенции субъектов в совместное ведение

есть прямая выгода, как регионам, так и Федерации в целом.

С одной стороны, передавая с согласия Федерации свою «личную» проблему в совместное ведение, регион получает реальную поддержку государства, - может, например, ставить вопрос о совместном финансировании конкретных решений, получать дополнительный административный ресурс и т.д.

С другой стороны, федеральный Центр получает право регулировать федеральными нормативными правовыми актами те вопросы, которые раньше были исключительной компетенцией региона. Тем самым **увеличивается степень контроля федерального центра, укрепляется единство правового и экономического пространства страны**».

Таким образом, в зависимости от региональных особенностей объектом договора как правовой формы разделения государственной власти и источника конституционного права могут быть как все три группы обозначенных федеративных отношений, так и некоторые из них. Соответственно **предметом договора** является совокупность взаимных прав, обязанностей и ответственности сторон в федеративных правоотношениях, возникающих на основе договорного регулирования, т.е. особенности конституционно-правового статуса Российской Федерации и конституционно-правовых статусов ее субъектов в отдельных правоотношениях.

При этом, еще раз подчеркнем, не нарушается конституционный принцип равноправия субъектов Федерации. Напомним, что конституционный принцип равноправия раскрывается в идентичности особенных статусов субъектов, сравнимых между собой и отличных как от отдельных, так и общего статуса каждого из них. Отдельный статус конкретного субъекта как совокупность его прав, обязанностей и ответственности в единичных правоотношениях не может быть тождественен отдельному статусу другого объекта в единичных правоотношениях.

Именно для компенсации различных условий реализации принципа равноправия, а не для получения необоснованных привилегий, уменьшения разрыва между должным и сущим субъект нуждается в наделении дополнительными правами и обязанностями в единичных правоотношениях. Таким образом, договорным путем устанавливаются отдельные конституционно-правовые статусы субъектов РФ, а сам договор при этом направлен на преодоление важнейшего социального противоречия, имманентного российской федеративной системе - **противоречие между одинаковыми правовыми возможностями субъектов в правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти и различными реальными правами и обязанностями, приобретаемыми субъектами в действительности.**

Договор, учитывая региональные особенности, направлен на преодоление диспропорций в социально-экономическом развитии регионов, выполняет компенсационную функцию в пользу субъектов РФ, которые в силу *объективных* причин не в состоянии в полной мере (наравне с другими) воспользоваться общим правовым равенством и нуждаются в дополнительной государственной поддержке. Именно договоры позволяют учесть специфические региональные условия, в которых реализуются одинаковые правовые возможности субъектов и осуществить компенсацию разных стартовых возможностей территорий.

Пример Чеченской Республики, разрушенной двумя военными кампаниями, которая находится на первоначальном этапе «вхождения» в Российскую Федерацию (после длительного перерыва), этапе ее становления как субъекта **в составе** России, является, если так можно выразиться «классическим» с точки зрения необходимости договорным путем преодолеть противоречие между ее равными правовыми возможностями с другими регионами страны и реальной невозможностью без компенсационной поддержки Федерации восста-

новить нормальную жизнь для населения Республики. На основе подготовки проекта договора Российской Федерации и Чеченской Республики в следующей главе будет конкретизирован предмет договорного регулирования применительно к особенностям этого субъекта РФ, подробно рассмотрены необходимые элементы договора и сформулированы конкретные предложения по его составу и структуре.

Подытоживая сказанное, следует отметить следующее. Противоречивость договорного процесса, значительное и ничем не обусловленное ограничение пределов его применения сначала Федеральным Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, а затем и Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, усиление централизации государственной власти в стране привели к возникновению негативного отношения к договору вплоть до полного отрицания возможности его использования в конституционной практике. Подобный подход представляется ошибочным и свидетельствует о неправильной оценке возможностей договоров с Федерацией.

Первое. Насущная необходимость в договорном процессе очевидна. Ни Конституция, ни федеральный закон и даже новый Федеративный Договор не могут учесть специфику субъектов, различающихся между собой по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особенности и осуществить правовое регулирование федеративных отношений во всем многообразии регионов России.

Второе. Договоры на практике доказали свои возможности в снятии социальной напряженности при обострении противоречий, перерастающих в политические конфликты между центром и территориями. Первый договор, с Татарстаном, при всей противоречивости позволил придти к компромиссу в острейшей конфликтной ситуации и сохранить эту республику в составе Российской Федерации. По образ-

ному выражению С.М.Шахрая первоначально эти договоры были чем-то вроде инструмента «скорой политической помощи».³⁵⁵

Третье. В связи с недостатками и упущениями договорного процесса зачастую отвергается сама договорная форма регулирования федеративных отношений. «Надо бороться за совершенствование существующей практики подготовки, принятия и применения таких договоров, - отмечают Р.В.Енгибарян и Э.В.Тадевосян, - но не отвергать с порога лежащий в их основе верный принцип достижения «единства в многообразии», способный сыграть немаловажную роль в демократическом упрочении единства российской государственности».³⁵⁶

Четвертое. Ненужность и даже вредность договоров нередко выводится из возникающих при этом социальных противоречий, которые рассматриваются как деструктивные и подрывающие основы российского федерализма. Такой подход демонстрирует негативное отношение к диалектическому восприятию действительности, при котором противоречия оцениваются исключительно как разрушительный фактор. Однако противоречивость имманентна любой социальной системе. Возникновение и разрешение социальных противоречий, в том числе договорным путем, является внутренним источником самодвижения и саморазвития Российской Федерации.

Пятое. Договор является не только правовой формой регулирования федеративных отношений, но и эффективным правовым средством разрешения важнейшего для российской федеративной системы противоречия между формальными и реальными статусами субъектов РФ, преодоления диспро-

³⁵⁵ Шахрай С.М. Проблема развития российского федерализма на современном этапе. – В кн.: Федерализм в России, с. 19.

³⁵⁶ Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права (Читая новейшую учебную литературу) – Государство и право, 2001, № 1, с. 23.

порций в социально-экономическом развитии и компенсации различных стартовых возможностей регионов.

И, наконец, *шестое*. Договорная форма регулирования федеративных отношений при региональном разнообразии страны во многих случаях представляется более приемлимой, ибо выдвигает на первый план идею согласия, объединяющую множественность субъектов в единую и целостную Российскую Федерацию.

ГЛАВА 5. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ ОСНОВ РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ.

1. Основные принципы разделения государственной власти в Российской Федерации.

Конституционно-правовые основы разделения государственной власти в Российской Федерации (далее – конституционно-правовые основы) состоят из совокупности регулирующих федеративные отношения норм Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов РФ, а также Федеративного договора и договоров Российской Федерации и ее субъектов. Современное состояние конституционно-правовых основ рассмотрено в предшествующих разделах настоящей работы. В данной главе на основе обобщения ранее сделанных выводов выдвигаются некоторые предложения по совершенствованию российской модели (вертикального) разделения государственной власти в Российской Федерации. В первом параграфе формулируются основные принципы разделения государственной власти, рассматриваются правовые формы их нормативного закрепления. Во втором параграфе анализируется роль мониторинга правового пространства и правоприменительной практики как неотъемлемого элемента перспективной модели разделения государственной власти в Российской Федерации. И, наконец, в третьем параграфе на основе результатов монографического исследования вносятся конкретные предложения по совершенствованию конституционно-правовых основ разделения государственной власти между Российской Федерацией и Чеченской Республи-

кой, ее интеграции в составе российского федеративного государства.

Конституция Российской Федерации закрепляет разделение государственной власти как конституционный принцип федеративного устройства российского государства и как конституционно-правовой институт (параграф первый главы третьей). Автором обоснована необходимость правового закрепления:

- комплексного принципа единства и разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами как отражающего сущность федеративного устройства;
- соотношения суверенитета Российской Федерации и суверенности составляющих ее субъектов.

Конституционное регулирование разделения государственной власти как правового института осуществляется путем закрепления предметов ведения Российской Федерации, предметов ее совместного ведения с субъектами РФ и предметов ведения субъектов РФ и установления правовых форм регулирования общественных отношений, составляющих эти предметы ведения. Российская конституционная модель разделения государственной власти устанавливает разграничение лишь законодательной компетенции, причем в самом общем виде без разграничения федеральной и региональной компетенции внутри конституционных предметов ведения и без закрепления принципов такого разграничения (параграф первый главы второй).

Российская конституционная модель разделения государственной власти основана на общедозволительном типе правового регулирования, что придает этой модели достаточную гибкость и позволяет конкретизировать многие конституционные нормы, как федеральным законом, так и другими предусмотренными Конституцией РФ правовыми формами (параграф второй главы третьей). По мнению автора, в этой связи представляется возможным в рамках существующей

ющей конституционной модели определить базовые принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами и закрепить их адекватными правовыми формами без изменения действующей Конституции Российской Федерации. Сформулируем важнейшие из этих принципов.

Принцип первый – принцип субсидиарности. В теории федерализма данный принцип обосновано рассматривается в качестве исходного в разделении государственной власти между различными ее уровнями в федеративном государстве.³⁵⁷ «Согласно этому принципу вопросы должны быть отнесены к компетенции того уровня управления, на котором они решаются наиболее эффективно, - раскрывается его содержание в Концепции рабочей группы Государственного Совета Российской Федерации (руководитель – М.Ш.Шаймиев). – Таким образом, вопросы, которые можно решать на низовых уровнях управления, нет смысла решать «наверху». По справедливому замечанию А.С.Автомова «принцип субсидиарности способен сыграть положительную роль в определенных условиях при разграничении в федерациях предметов ведения и полномочий между органами государственной власти различного уровня. Значимость этого принципа возрастает, когда в ответ на потребности общества и государства осуществляется перестройка федеративных отношений».³⁵⁸ По мнению В.Е.Чиркина, предпосылки его применения в федеративных отношениях еще не разработаны, но это придется делать.³⁵⁹ Федеральный законодатель в настоящее время руководствуется противоположным принципом централизации и стремится максимально регла-

³⁵⁷ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 188-191; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 31-34; Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность, с. 11.

³⁵⁸ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 191.

³⁵⁹ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность, с. 11.

ментировать конституционные предметы ведения. «В политической философии федерализма именно субсидиарность играет роль «противовеса», нейтрализующего опасность установления режима личной власти или иной формы бюрократической диктатуры, - пишет по этому поводу О.Ю.Аболин. – Руководствуясь принципом субсидиарности, федералисты считают возможным добиться четкого разграничения компетенции и полномочий уровней власти, не позволяя ни одному из них приобрести гипертрофированное значение».³⁶⁰ Осуществляемая в настоящее время федеративная реформа как раз и нуждается в первоочередном применении данного принципа для уравнивания наметившейся сверхцентрализации федеральной власти. С учетом сказанного принцип субсидиарности можно сформулировать следующим образом:

«Компетенция Российской Федерации и компетенция субъектов Российской Федерации по конституционно установленным предметам ведения определяются на основе закрепления за органами государственной власти субъектов Российской Федерации того объема полномочий, которые могут быть успешно решены без передачи федеральным органам государственной власти».

Принцип второй – принцип взаимного делегирования компетенции. Принцип субсидиарности применим для разграничения федеральной и региональной компетенции по всем предметам ведения, в том числе и по предметам ведения Федерации и ее субъектов. Возможность наделения федеративных субъектов определенной компетенцией по предметам ведения Федерации и, наоборот (передача части исключительной компетенции регионов федеральному центру) не запрещается и, по мнению автора, «дозволяется» Конституцией РФ; такая компетенция представляет собой те самые «скрытые», «подразумеваемые» полномочия, о нали-

³⁶⁰ Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы. – Полис, 1994, № 5, с. 143.

ции которых говорится в научной литературе (параграф второй главы третьей, параграф третий главы четвертой). Частично такая возможность (как осуществление федеративными субъектами полномочий по предметам ведения Федерации) закреплена пунктом 3 статьи 26¹ Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ). Представляется необходимым сформулировать данное положение в целом как комплексный принцип, который можно назвать принципом взаимного делегирования компетенции, устанавливающий возможность взаимной передачи как исполнительной и судебной, так и законодательной (нормотворческой) компетенции по конституционно закрепленным предметам ведения (параграф второй главы третьей, параграф третий главы четвертой).

Право федеративных субъектов законодательствовать в сфере исключительной компетенции Федерации на основе специального «разрешающего» федерального закона в ФРГ, как отмечалось, закреплено ее Основным Законом в статье 71. «Предоставление полномочий землям должно быть составной частью формального закона федерации; оно должно определить, что и в каком объеме подпадает под действие права земель, - пишет по этому поводу Х.В. Ренгелинг. – Смысл такого регулирования состоит в том, чтобы открыть путь для региональной дифференциации. Допустимо, что могут быть управомочены только одна земля (например, с учетом ее географического положения – на побережье), несколько земель и даже все земли одинаково. Если же федеральный законодатель желает управомочить землю на издание нормативных распоряжений, то руководством для этого служит ст. 80 Основного Закона, а не ст. 71 (согласно ст.80 закон может уполномочить правительства земель издавать правовые постановления – прим. авт. монографии). Предоставление полномо-

чий по смыслу ст. 71 предоставляет земле право издания закона. Обязанности земли издавать такой закон не существует. Федерация может отменить данные ранее полномочия. Закон, изданный землей на основании полномочий, данных федерацией, относится к праву земли и должен соответствовать ее конституции».³⁶¹

С учетом сказанного принцип взаимного делегирования компетенции можно сформулировать следующим образом:

«Компетенция Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по конституционно установленным предметам ведения определяются Федеративным договором, федеральными законами и договорами Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Принцип третий – принцип территориального верховенства субъектов Российской Федерации. «Субъекты Федерации обладают территориальным верховенством в отношении своей территории, очерченной внутренними территориальными границами, - пишет И.А. Умнова. - Согласно Конституции Российской Федерации границы между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия».³⁶² При таком подходе территориальное верховенство понимается слишком узко как невозможность изменения территории субъекта без его согласия.

В советском государственном праве этот вопрос рассматривался несколько шире. «Каждая союзная республика как суверенное государство имеет свою территорию, в пределах которой она осуществляет властвование.

Территориальное верховенство – составная часть государственного верховенства, - раскрывает содержание этого принципа А.И. Лепешкин. – Особенность территории каж-

³⁶¹ Государственное право Германии, с. 40.

³⁶² Умнова И.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. В кн.: Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002, с. 125.

дой из союзных республик как субъектов Советского союзного государства заключается в том, что она одновременно является и территорией Союза. Это определяется федеративным характером СССР. Данное обстоятельство не нарушает принципа территориального верховенства союзной республики, а следовательно, не противоречит ее суверенитету».³⁶³

Понимание территориальное верховенства как неотъемлемой составляющей суверенитета государства широко распространено в юридической литературе. «Природой территориального верховенства определяется назначение государственной территории быть не только пространственной сферой, в границах которой обеспечивается суверенное осуществление государственной власти, но и объектом суверенного властвования», - существенно дополняет общепринятые взгляды С.Н.Бабурина.³⁶⁴ Понимание территории как объекта суверенного властвования лежит в основе подхода автора к вопросу о территориальном верховенстве (параграф первый главы третьей).

В этой связи принцип территориального верховенства рассматривается в рамках настоящей работы в первую очередь, не как осуществление всей полноты государственной власти субъекта РФ вне компетенции Российской Федерации на своей территории, что закреплено Конституцией РФ и не требует своего перезакрепления в иных нормативных актах. *Под принципом территориального верховенства понимается обязательное согласование с субъектом Российской Федерации наиболее значимых для него государственно-властных действий, осуществляемых на его территории органами государственной власти Российской Федерации.* К их числу следует отнести формирование и размещение на территории субъекта РФ подразделений федеральных орга-

³⁶³ Лепешкин А.И. Советский федерализм, с. 272.

³⁶⁴ Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997, с.21.

нов государственной власти, включая размещение воинских подразделений. Хрестоматийным является пример, когда при завершении первой чеченской кампании в Ставропольский край была передислоцирована 101 воинская бригада. Молодых ребят без всякой тыловой подготовки выбросили в снежное поле под Ставрополем. Руководство края не поставили даже в известность об этой передислокации, не говоря уже о согласовании с ним таких действий федеральной власти. На основе принципа территориального верховенства должны решаться вопросы размещения предприятий федеральной собственности, особенно, связанных с оборонным производством, производством ядовитых и наркотических веществ. Эти вопросы входят в сферу исключительной компетенции Федерации (статья 71 Конституции РФ). Однако, по мнению автора, подобно тому, как осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть третья статьи 17 Конституции РФ) федеральная компетенция не может осуществляться во вред и наносить ущерб субъекту Федерации. Поэтому федеральная компетенция, в том числе по предметам ведения Федерации должна быть ограничена принципом территориального верховенства составляющих ее субъектов.

Принцип четвертый – принцип достаточной необходимости федерального правового регулирования. Данный принцип четко сформулирован в абзаце втором статьи 72¹ Основного Закона ФРГ: «В этой сфере (конкурирующей законодательной компетенции – прим. автора монографии) Федерация имеет право законодательства, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории Федерации или сохранения правового и экономического единства в общегосударственных интересах». По мнению Х.-В. Ренгелинга, хотя эти условия сформулированы широко, «тем не менее они ставят в зависимость и ограничивают законодательные полномочия федерации. Воп-

рос о том, выполнены ли установленные условия и существует ли необходимость в общефедеральном регулировании, ставится лишь тогда, когда видно, что затронута сфера конкурирующего законодательства. При этом не каждая, а только особая необходимость оправдывает общефедеральное регулирование. Имеется ли она зависит от того, есть ли в наличии одно (из альтернативных) условий, упомянутых в ст. 72, абз. 2 Основного Закона». ³⁶⁵ Следует отметить, что Федеральный Конституционный Суд ФРГ толкует эти условия «строго и такое толкование является по существу защитой земель в сфере конкурирующих полномочий». ³⁶⁶

Законом РФ «Об образовании» сделана попытка обозначить данный принцип применительно к федеральным законам в области образования, которые в соответствии с пунктом 2 статьи 3 «регулируют в рамках установленной федеральной компетенции вопросы отношений в области образования, которые должны решаться одинаково всеми субъектами Российской Федерации». Соглашаясь с И.А. Умновой по поводу универсальности данной нормы и целесообразности конституционного закрепления, ³⁶⁷ необходимо обратить внимание на отсутствие должной императивности этой нормы и в этой связи ее декларативность. Представляется, что формулировка данного принципа в Основном Законе ФРГ более предпочтительна и создает правовые возможности для обеспечения законодательной компетенции федеративных субъектов по предметам совместного ведения. С учетом сказанного принцип достаточной необходимости федерального правового регулирования может быть сформулирован следующим образом:

«Российская Федерация имеет право законодательства по предметам совместного ведения Российской Федерации»

³⁶⁵ Государственное право Германии, с. 43.

³⁶⁶ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 272-273.

³⁶⁷ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 224.

и субъектов Российской Федерации только тогда, если существует необходимость в федеральном законодательном регулировании в целях обеспечения единообразных условий жизни на территории Российской Федерации или сохранения единства правового и экономического пространства в общегосударственных интересах».

Принцип пятый - принцип рамочного законодательного регулирования по предметам совместного ведения Российской Федерации и составляющих ее субъектов. При разграничении совместного правового поля на федеральное и региональное принципы субсидиарности и достаточной необходимости федерального правового регулирования должны быть конкретизированы и дополнены принципом рамочного федерального регулирования в виде Основ законодательства по предметам совместного ведения.

Издание Основ законодательства федеративным государством и принятие соответствующих законов (кодексов) федеративными субъектами являлось традиционным для Советского государства. В Советском Союзе было принято 16 Основ законодательства Союза ССР и союзных республик, которые обеспечивали дальнейшую кодификацию республиканского законодательства. После одобрения Федеративного договора и включения его содержания в Конституцию РФ постановлением Съезда народных депутатов Российской Федерации от 10 апреля 1992 года его норма о принятии Основ была инкорпорирована в текст Конституции 1978 года. В статьях 81¹, 84¹, 84¹¹ закреплялось, что вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. Такая регламентация федеральной компетенции Основным Законом страны обусловила как принятие Основ законодательства во мно-

гих сферах общественных отношений (Основы законодательства о нотариате, об охране труда, о физической культуре и спорте, об охране здоровья населения и др.), так и активное законотворчество субъектов РФ, в том числе путем принятия региональных кодексов.

В тексте Конституции 1993 года данная норма отсутствует, в результате федеральный законодатель перестал принимать Основы по предметам совместного ведения. Более того, наметилась практика принятия федеральных кодексов (также не обозначенных в Конституции РФ) в сфере совместной компетенции. «Прежде всего, определенные нарекания вызывает фактический отказ в последние годы от такой формы федеральных законов по вопросам совместного ведения Федерации и регионов, как Основы законодательства по тем или иным отраслям, - пишет по этому поводу С.В.Поленина. – На их место приходят кодексы Российской Федерации. Такого рода замена весьма спорна и в теоретическом, и в практическом плане. Ведь переход от Основ законодательства к кодексам означает изменение не только формы, но и содержания федерального закона, не в полной мере соответствующего принципам разграничения ведения между Российской Федерацией и ее субъектами».³⁶⁸

Многие ученые (В.Н.Бутылин, О.Е.Кутафин, Б.С.Крылов, С.В.Поленина, М.С.Студеникина, Ю.А.Тихомиров, И.А.Умнова, В.Е.Чиркин и др.) высказываются за восстановление практики принятия Основ законодательства. «Восстановление прежней категории «основы законодательства» в Российской Федерации, на наш взгляд, было бы полезно при современном печальном состоянии правового поля России, - считает, например, В.Е.Чиркин. – Эта категория создала бы в федеративном государстве необходимую иерархию законодательства».³⁶⁹ По мнению М.С.Студеникиной, «в услови-

³⁶⁸ Поленина С.В. Система законодательства. В кн.: Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 2, с. 364.

³⁶⁹ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, с. 326.

ях поиска оптимального сочетания интересов центра и регионов возрождение практики издания Основ было бы весьма полезным для укрепления единого правового пространства в федеративном государстве. Основы законодательства смогли бы сыграть положительную роль в преодолении серьезных недостатков развития российской правовой системы, вызванными неудачными формулировками положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения Федерации и ее субъектов».³⁷⁰

В научной литературе высказывается мнение о том, что не по всем предметам совместного ведения целесообразно принятие Основ. Так, Т.Я.Хабриева считает, что федеральное регулирование по вопросам совместного ведения не всегда может быть основополагающим, возможно и необходимо принятие федеральных актов прямого действия, регулирующих данные общественные отношения. При этом она выделяет три группы вопросов федерального регулирования по предметам совместного ведения:

1) общегосударственного значения, требующие непосредственного и подробного регулирования федеральным законом и лишь в некоторых случаях дополнительного регионального – законами субъектов РФ;

2) по котором на федеральном уровне осуществляется не только разграничение федеральной и региональной компетенции, но и основные процедуры по реализации субъектами выделенной для них компетенции. (по этим вопросам субъекты вообще лишаются конституционного права собственного регулирования - прим. автора монографии);

3) требующие определения на федеральном уровне только принадлежности и, возможно, самых общих принципов осуществления полномочий. Основной объем полномочий,

³⁷⁰ Студеникина М.С. Виды и формы федеральных и региональных законов. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 148-149.

финансируемых при этом за счет региональных бюджетов, должен принадлежать субъектам.³⁷¹

Такой подход, базирующийся на доктрине «оккупированного законодательного поля», исходит из того, что федерация самостоятельно определяет, когда необходимо исчерпывающим образом урегулировать предмет совместного ведения. При этом значительная часть предметов совместного ведения вопреки Конституции РФ фактически «переводится» в сферу исключительной компетенции Российской Федерации, что и произошло с принятием Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ (параграф второй главы третьей).

По мнению автора монографии, принцип рамочного федерального правового регулирования нуждается в нормативном закреплении и распространении на правовое регулирование всех общественных отношений, предусмотренных статьей 72 Конституции РФ. Анализ предметов совместного ведения (первый параграф третьей главы) показывает, что наряду с «отраслевыми» отношениями, регулируемые сложившимися отраслями законодательства (пункт «к» части первой статьи 72 Конституции РФ) в связи с особой политической значимостью отдельно выделены определенные общественные отношения, также регулируемые этими отраслями, их институтами или нормативными комплексами. Например, общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы предусмотрены в пунктах «в», «д», «к», «м» части первой статьи 72 Конституции РФ. Принцип рамочного федерального правового регулирования не означает, что по каждому титулу части первой статьи 72 Конституции РФ требуется издавать Основы законодательства. Необходимы *отраслевые* Основы, которым должны соответствовать все издаваемые по соответствующей отрасли норматив-

³⁷¹ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 120-122.

ные акты.³⁷² В этой связи нуждаются в рамочном регулировании общественные отношения, предусмотренные в подпунктах «а», «и», «к», «н» части первой статьи 72 Конституции РФ. Специально необходимо остановиться на рамочном федеральном регулировании защиты прав и свобод человека и гражданина. Формирование в этой сфере общественных отношений комплексной отрасли права - «право прав человека и гражданина» (В.Н.Бутылин, параграф первый главы третьей) обуславливает «принятие специального рамочного федерального закона «Об основах государственной системы охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина».³⁷³

С учетом сказанного принцип федерального рамочного регулирования может быть сформулирован следующим образом:

«По вопросам, указанным в подпунктах «а», «и», «к», «н» части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация принимает Основы законодательства, устанавливающие общие рамочные положения правового регулирования в этих сферах общественных отношений, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции».

Принятие Основ как формы федерального закона само по себе не гарантирует оптимального разграничения федеральной и региональной компетенции. С помощью Основ также возможно полностью регламентировать предмет совместного ведения, не оставив никакой возможности для регионального регулирования, как это сделано, например, Основами законодательства о нотариате (в редакции Федерального Закона от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ). В этой связи принцип рамочного федерального регулирования следует до-

³⁷² Студеникина М.С., указ., соч., с. 149.

³⁷³ Бутылин В.Н., указ. соч., с. 25.

полнить принципом сотрудничества федеральной и региональной властей при реализации своей компетенции.

Принцип шестой – принцип сотрудничества Российской Федерации и составляющих ее субъектов. Данный принцип по своему содержанию близок к принципу кооперации (И.А. Умнова),³⁷⁴ неписанному конституционному принципу «верности союзу» или «доброго поведения» по отношению к федерации, сформулированному в решениях Федерального Конституционного Суда ФРГ: «союз и земли обязаны помогать друг другу; недопустимы действия, которые могут причинить ущерб как союзу, так и землям; союз и земли должны избегать такого осуществления полномочий, которое бы помешало осуществлению полномочий другим; недопустимо незаконное вмешательство в осуществление полномочий, принадлежащих другому при общей обязанности защищать конституционный порядок на всех уровнях; существует неписанная обязанность взаимно информировать друг друга и сотрудничать друг с другом во всех случаях, когда необходимое решение может быть принято только единогласно; необходимость сотрудничать и достигать общего понимания, когда того требует закон; необходимость соблюдать справедливые процедуры и корректный стиль в переговорах между союзом и землями».³⁷⁵ Приведенный перечень достаточно широк и объединяет разные принципы разделения государственной власти в федеративном государстве.

В рамках настоящей работы разделение государственной власти не сводится только к разграничению компетенции между ее различными уровнями, а с необходимостью предполагает их взаимодействие при определении и реализации этой компетенции (параграф первый главы второй). Сферу совместного ведения не следует рассматривать как

³⁷⁴ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 197-201.

³⁷⁵ Федерализм: теория, институты, отношения, с. 295.

правовое поле, которое не успели разделить и которое в этой связи требует однозначного компетенционного раздела в духе классического дуалистического федерализма. По мнению В.Е.Чиркина попытки постоянно разграничивать совместные предметы ведения в России путем принятия все новых законов бесперспективны. Это – тупиковый путь. Предметы совместного ведения, прежде всего, это **совместные полномочия**, которые реализуются совместными усилиями при сотрудничестве всех публичных властей. Примеры Бельгии, Бразилии, Швейцарии являются тому подтверждением.³⁷⁶

Таким образом, *под принципом сотрудничества понимается необходимость сотрудничества и взаимодействия Российской Федерации и составляющих ее субъектов при разделении государственной власти на основе согласования федеральных и региональных интересов.*

Частичное закрепление этого положения как принципа согласования интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации было осуществлено статьей 7 Федерального Закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Данная норма не включена в текст Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, в котором остались лишь регламентные положения об участии субъектов РФ в рассмотрении федерального законопроекта по предметам совместного ведения. По мнению автора, сотрудничество Федерации и ее субъектов требует своего нормативного закрепления именно как важнейший принцип разделения государственной власти, который не исчерпывается только регламентом прохождения федеральных законопроектов в сфере совместной компетенции.

Разграничение предметов ведения и полномочий, характерное для дуалистического федерализма, должно быть дополнено сотрудничеством публичных властей при решении общих вопросов, присущего кооперативному федерализму.

³⁷⁶ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность, с. 6-10.

Во-первых, это эффективное согласование федеральных и региональных интересов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, Представляется обоснованным предложение рабочей группы Государственного Совета РФ под руководством М.Ш.Шаймиева об обязательном согласовании проектов таких законов более, чем половиной субъектов Федерации (параграф второй главы третьей). Нормативно закреплённый такой механизм дополнит принцип рамочного регулирования, обеспечит при принятии федерального закона по предметам совместного ведения согласование интересов Федерации и ее субъектов. Во-вторых, принцип сотрудничества предполагает прямую совместную деятельность по реализации совместных полномочий. Так, например, Законом РФ «О недрах» (статья 2) прямо закреплено, что владение, пользование и распоряжение недрами осуществляется Российской Федерацией и ее субъектами совместно в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации. «Принцип «двух ключей», реализованный в Законе «О недрах», - совместное принятие решений по вопросам пользования и распоряжения недрами, - пишет по этому вопросу А.Филиппенко, - наиболее полно обеспечивает учет интересов государства в целом, регионов, где расположены участки недр, и недропользователей, минимизирует производственные риски и сглаживает объективные противоречия (экономические, экологические, социальные, национальные и т.п.), неизбежно возникающие при геологическом изучении, разведке и разработке полезных ископаемых».³⁷⁷

Принцип седьмой – принцип позитивного обязывания. Закреплённый Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ механизм «увязки» полномочий с обязанностями, ответственностью и финансовыми возможностями, названный автором монографии принципом позитивного обязыва-

³⁷⁷ Филиппенко А. Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции – Федерализм, 2002, № 3, с. 15.

ния (параграф второй главы третьей) должен стать важнейшим при правовом регулировании разграниченных между Федерацией и ее субъектами групп общественных отношений. На каждом уровне регулирования необходимо, в первую очередь, выделить общественные отношения, регулируемые путем позитивного обязывания. Правоотношения активного типа, обеспеченные необходимыми бюджетными средствами, должны составлять ядро в каждом предмете совместного ведения. Оставшиеся общественные отношения могут быть регламентированы путем юридического дозволения как правоотношения пассивного типа. Это правило должно распространяться не только на регионального законодателя, как предусмотрено Федеральным Законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, но и на федерального законодателя. С учетом сказанного принцип позитивного обязывания может быть сформулирован следующим образом:

«При разграничении компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по конституционно установленным предметам ведения определяются полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые они обязаны выполнять за счет средств своих бюджетов и за выполнение которых несут ответственность, установленную федеральным законодательством».

Принцип восьмой – принцип взаимной ответственности. Российская модель разделения государственной власти предполагает жесткую ответственность субъектов Российской Федерации за несоблюдение закрепленной за ними компетенции. Федеральным Законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) наряду с ранее установленной возможностью отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ (ста-

тья 19) и досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ (статья 9) введена ответственность субъекта РФ в виде возложения на федеральные органы государственной власти отдельных полномочий органов государственной власти субъектов РФ, вплоть до введения временной финансовой администрации (статья 26⁹). Как отмечалось, возложение полномочий субъекта РФ на федеральные органы и образование подобного федерального органа вместо законно избранных главы (президента) и законодательного (представительного) органа субъекта РФ противоречит статьям 73 и 77 Конституции РФ и вполне может быть истолковано как присвоение властных полномочий региональных органов государственной власти, которое недопустимо и преследуется по закону в Российской Федерации (часть четвертая статьи 3 Конституции РФ).

При этом усиление ответственности субъектов РФ не корреспондируется с установлением какой-либо ответственности федеральных органов государственной власти за невыполнение их конституционно закрепленных полномочий в рамках статьи 71 Конституции РФ или за превышение пределов своей компетенции, определенной Конституцией РФ и федеральными законами. Отмеченные выше примеры присвоения федеральной властью полномочий субъектов РФ является ярким тому примером. Следует полностью согласиться с Н.В.Варламовой, которая считает, что «ответственность региональных властей должна быть уравновешена ответственностью федеральных органов государственной власти за необоснованное вторжение в сферу исключительной компетенции субъектов Федерации, что создает необходимые гарантии предусмотренной Конституцией Российской Федерации (статья 73) полноты государственной власти субъектов Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения».³⁷⁸

³⁷⁸ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 98.

С учетом изложенного принцип взаимной ответственности может быть сформулирован следующим образом:

«Не допускается нарушение компетенции Российской Федерации и компетенции субъектов Российской Федерации, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, Федеративным и иными договорами Российской Федерации и ее субъектов. Присвоение властных полномочий преследуется по федеральному закону».

Принцип девятый – принцип надлежащего правового регулирования. Российская конституционная модель разделения государственной власти не устанавливает виды общественных отношений, которые должны регулироваться теми или иными правовыми формами, предусмотренными частью третьей статьи 11 и статьей 76 Конституции РФ.

Иными словами, на конституционном уровне не закреплена своего рода «допустимость» различных правовых форм в разделении государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Более того, несмотря на постановление КС РФ от 9 января 1998 года, установившего конституционную возможность использования федерального закона в разграничении компетенции, сохраняется некоторая неясность в этом вопросе, что является предметом дискуссий в научной литературе. Попытка закрепить определенные подходы к разделению государственной власти федеральным законом представляются ущербными как по содержанию, так и по правовой форме, в которой они осуществлялись.

Принципы разделения государственной власти Федерации и ее субъектов нуждаются в адекватной правовой форме для своего закрепления. По мнению автора, принципы разделения государственной власти в федеративном государстве, в том числе и положение о надлежащих правовых формах такого разделения, не могут устанавливаться одной стороной федеративных отношений - федеральным центром. Правила совместной игры должны определяться всеми участни-

ками. В федеративном государстве стороны должны договориться, придти к общему согласию по основам разделения государственной власти в стране.

Вопреки официальной научной доктрине, закрепленной законодательно, возникают серьезные сомнения в самой конституционной возможности принятия Федерального Закона, регулирующего *принципы разделения государственной власти в стране*, По мнению Т.Я.Хабриевой, наряду с федеральными законами по разграничению компетенции в конкретных сферах общественных отношений должен быть и базовый нормативный акт, устанавливающий принципиальные подходы к разграничению полномочий, независимо от их отраслевой принадлежности. Конституция РФ прямо и не предусматривает принятие таких законов, однако в конституционной практике выявилась практическая потребность в таком регулировании. Вынужденная признать, что хотя такой федеральный закон и не будет иметь большей юридической силы по сравнению с другими отраслевыми законами, она все-таки считает, что следование заложенным в нем принципам в отраслевом законодательстве будет являться залогом полноценной реализации положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий.³⁷⁹ Такой подход представляется спорным по следующим основаниям.

Постановлением КС РФ от 9 января 1998 года по делу о проверке Лесного кодекса РФ установлено, что «Федеральное собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Очевидно, что при этом идет речь о возможности законодательного регулирования по конкретным предметам совместного ведения,

³⁷⁹ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 136.

разграничении *конкретных* полномочий и компетенции по этим предметам. Возможность правового регулирования *принципов* такого разграничения за федеральным законом не закреплена. Статьями 72 и 76 Конституции подобная возможность не предусмотрена.

Федеральный Закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, а затем и Федеральный Закон от 4 июля 2003 года закрепили за федеральным законом правовую возможность определять принципы разделения государственной власти, что является юридически необоснованным и противоречащим Конституции РФ. Не может федеральный закон сам определять свое место среди других нормативных актов, сам наделять себя особой юридической силой по сравнению с другими нормативными актами, конституировать себя как правовую форму, имеющую приоритетное значение при разграничении компетенции и претендующую на определение принципов разделения власти в федеративном государстве. По справедливому мнению И.В.Лексина, место любого правового акта в правовой системе кроме федеральной конституции «не может произвольно устанавливаться в нем самом. Оно может лишь констатироваться исходя из норм вышестоящих актов, а также закрепляться в форме приоритета над ранее изданными актами, но ни в коем случае не любыми, а лишь иерархически подчиненными данному или находящемуся на одном с ним уровне (ранее изданными); все, что сверх этого, позволяться не должно».³⁸⁰

В отношении Федерального Закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ Н.В.Варламовой сформулирована обоснованная позиция, разделяемая в данной работе: «Явно вторгаясь в сферу конституционного регулирования, Закон претендует и на особую юридическую силу, сопоставимую с силой Конституции».³⁸¹

³⁸⁰ Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России, с. 169.

³⁸¹ Варламова Н.В., указ.соч., с. 32.

Исходя из части третьей статьи 11 Конституции РФ, представляется, что принципы разделения государственной власти могут быть нормативно урегулированы либо самой Конституцией, либо Федеративным Договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию. Помимо отсутствия конституционной возможности принятия подобных федеральных законов, следует еще раз подчеркнуть, что без выработки общего согласия территорий в отношении принципов разграничения компетенции, такие федеральные законы вряд ли будут исполняться в регионах. Федеральный Закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ является тому подтверждением (параграф второй главы третьей).

Таким образом, содержание принципа надлежащего правового регулирования заключается в следующем:

— *принципы разделения государственной власти в стране могут быть закреплены либо самой Конституцией, либо новым Федеративным договором;*

— *федеральный закон является основной правовой формой разграничения компетенции в рамках установленных Конституцией РФ предметов ведения и на основе закрепленных Федеративным договором принципов разделения государственной власти (эта правовая возможность федерального закона, прямо не установленная Конституцией РФ, по мнению автора, должна быть легитимизирована Федеративным договором);*

— *договоры Российской Федерации и ее субъектов в рамках установленного Конституцией РФ, Федеративным договором и федеральными законами (вертикального) разделения государственной власти могут с учетом региональных особенностей регулировать общественные отношения по всем конституционным предметам ведения (параграф третьей главы четвертой).*

Принцип десятый – принцип сравнительной юридической силы. Данный вопрос представляется исключительно

но важным для любой правовой системы и, в оптимальном варианте, должен определяться Основным Законом страны. К сожалению, в Конституции РФ он надлежащим образом не прописан, что порождает различные взгляды в отношении сравнительной юридической силы различных нормативных правовых актов. Рассмотрим основные составляющие данного принципа.

1. Высшая юридическая сила Конституции в правовой системе Российской Федерации – закреплена самой Конституцией РФ (часть первая статьи 15), которая принята общенародным референдумом и поэтому имеет учредительную природу.

В научной литературе иногда высказываются иные точки зрения в отношении сравнительной юридической силы Конституции и договоров Федерации и ее субъектов. Так, Б.А.Страшун считает возможным несоответствие ряда договорных положений конституционным нормам по следующим основаниям:

- часть третья статьи 11 Конституции относится к основам конституционного строя, которые составляют своего рода «конституцию в конституции». В этой связи договор, как предусмотренная ей правовая форма разграничения компетенции, имеет преимущество перед положениями статей 71-72, которые закрепляют предметы ведения, и может применяться для их перераспределения;
- положения Заключительных и переходных положений (раздел второй Конституции РФ) о сравнительной юридической силе Конституции и договоров распространяются только на заключенные до принятия Основного Закона, а не принятые после того договоры.³⁸² Близкая точка зрения высказана Л.Ф.Болтенковой.³⁸³

³⁸² Страшун Б.А. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами как источники федерального конституционного права.

³⁸³ Российская государственность: состояние и перспективы развития. М., 1995, с. 71.

Такой подход представляется спорным и не соответствует самой Конституции РФ. Не углубляясь в критический анализ обозначенной позиции, который достаточно подробно проведен в научной литературе,³⁸⁴ приведем лишь один аргумент. Договорное перераспределение конституционно закрепленных предметов ведения представляет собой не что иное, как изменение соответствующих статей Конституции (статьи 71, 72, 73) договорным путем, что не предусмотрено главой девятой самой Конституции. По этой причине договорное перераспределение предметов ведения противоречит Конституции и применяться не может. Однако данная позиция пользуется поддержкой в регионах, особенно в республиках.³⁸⁵ По этой причине положение о высшей юридической силе федеральной Конституции, несмотря на свою очевидность, также нуждается в нормативном и согласованном с субъектами РФ закреплении в рамках нового Федеративного договора.

2. *Юридическая сила нового Федеративного договора.* По мнению автора, в случае одобрения (но не утверждения) федеральным конституционным законом он обладает большей юридической силой по сравнению с обычным федеральным законом (параграф второй главы четвертой).

3. *Сравнительная юридическая сила федерального закона и договоров Федерации и ее субъектов.* Федеральным Законом от 24 июня 1999 года была установлена большая юридическая сила федерального закона по сравнению с договорами. Такая позиция получила широкое распространение в научной литературе. Однако, во-первых, как отмечалось, федеральный закон не может устанавливать собственную юридическую силу, это можно сделать только путем закрепления нормативным актом, имеющим большую юри-

³⁸⁴ Например: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность, с. 202-205; Лексин И.В., указ., соч., с. 159-163.

³⁸⁵ Например: Галеев М. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий. В кн.: Федерализм в России; Хакимов Р. Об основах асимметрии Российской Федерации. В кн.: Федерализм в России.

дическую силу – Конституцией или Федеративным договором. Во-вторых, конституционный принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (часть вторая статьи 4) не означает высшей юридической силы федерального закона по отношению к договорам.

Этот тезис достаточно убедительно аргументировал И.В.Лексин. Он считает, что «верховенство и юридическая сила – вещи несколько различные, что подтверждается и параллельным закреплением их соответственно в статьях 4 и 15 (высшая юридическая сила самой Конституции зафиксирована в ч. 1 ст. 15, о юридической силе законов в Конституции РФ не говорится)». По его мнению, юридическая сила определяет место нормативного акта в правовой системе, соотношение его норм с нормами других источников права. Верховенство же федеральных законов на всей территории страны обусловлено федеративным устройством государства и определяет приоритет федерального права над правом субъектов Федерации, в то время как договоры к региональному праву не относятся.³⁸⁶

Федеральный Закон от 4 июля 2003 года закрепил новую официальную позицию по этому вопросу. Как отмечалось, теперь договоры утверждаются федеральным законом, имеют юридическую силу закона и закрепляют разграничение полномочий, не соответствующее и противоречащее иным действующим федеральным законам. Тем самым искусственно и необоснованно создается противоречие между договором и федеральным законом, порождаются юридические коллизии теперь уже в федеральном праве между двумя одинаковыми источниками конституционного права, возникает вновь вопрос о сравнительной юридической силе федерального закона и договора (параграф третий главы четвертой). По мнению автора, договор не может утверждаться федеральным законом. Он должен обладать юридической

³⁸⁶ Лексин И.В., указ., соч., с. 164-165.

силой федерального закона, но приниматься в рамках неурегулированных федеральным законом общественных отношений и в этой связи не противоречить ему. Однако федеральным законом не может быть изменено правовое регулирование, осуществленное договором. Федеральный закон также не может противоречить договору. Иначе, как отмечалось, происходит одностороннее изменение договорных условий Российской Федерацией. Общественные отношения, будучи урегулированные договорами, могут вновь вернуться в область законодательного регулирования только в результате изменения заключенных договоров. Такое соотношение между федеральным законом и договором как равными по юридической силе источниками права и должно быть установлено Федеративным договором в рамках принципа сравнительной юридической силы.

4. *Сравнительная юридическая сила федерального и регионального закона закреплена Конституцией РФ* и в своем перезакреплении другим нормативным актом не нуждается. В случае противоречия между федеральным законом, принятым по предметам ведения Федерации и предметам ее совместного ведения с федеративными субъектами, и иным актом действует федеральный закон (часть пятая статьи 76 Конституции РФ). В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по предметам его ведения, действует нормативный правовой акт субъекта РФ (часть шестая статьи 76 Конституции РФ). Конституцией РФ предусмотрено право Президента РФ приостанавливать действие актов исполнительной власти субъектов РФ в случае их противоречия федеральному законодательству до решения этого вопроса соответствующим судом (часть вторая статьи 85), а также его право использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В случае недостижения согласованного решения он может передать раз-

решение спора на рассмотрение соответствующего суда (часть первая статьи 85).

Федеральным Законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) закреплена норма согласно которой, если федеральный нормативный правовой акт, в том числе федеральный закон, по мнению субъекта РФ не соответствует положениям Конституции РФ, федеральным законам или договорам, устанавливающим разграничение компетенции, спор о компетенции либо вопрос о таком несоответствии разрешается соответствующим судом. До вступления в силу решения суда по этому вопросу не допускается принятие субъектом РФ нормативных правовых актов, противоречащих оспариваемому федеральному нормативному правовому акту (пункт 3 статьи 3). Однако данная законодательная норма не решает вопрос о том, продолжает ли действовать оспариваемый федеральный акт до вступления в силу соответствующего решения суда.

По мнению автора, в связи с высшей юридической силой и прямым действием Конституции РФ на всей территории страны (часть первая статьи 15 Конституции РФ) нормативные правовые акты, как федеральные, так и региональные, противоречащие конституционно закрепленному разграничению компетенции, не могут действовать на территории России в соответствии с прямым запретом на это, содержащимся в Основном Законе страны. Остается неясным вопрос о том, требуется ли принятие Федерацией или ее субъектами какого-либо юридического документа о том, что оспариваемый нормативный акт не действует.

«В случае коллизии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Федерации, принятым по предметам его ведения, действует нормативный правовой акт субъекта Федерации, - пишет по этому поводу Ю.А. Тихомиров. – Федеральный Закон в этом случае не применяет-

ся, о чем *целесообразно* (выделено автором монографии) делать официальное уведомление в очередном выпуске Собрания законодательства Российской Федерации». ³⁸⁷ Аналогичная точка зрения высказана В.В.Лазаревым. ³⁸⁸

По мнению автора, более обоснованной представляется процедура разрешения подобной юридической коллизии, аналогичная установленной в статье 8 Договора Российской Федерации со Свердловской областью в отношении правовых актов министерств и ведомств РФ. Сформулируем данную норму в более широком виде, при котором она может быть применима и к другим федеральным нормативным правовым актам, с учетом рассмотренной выше нормы статьи 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ):

«В случае противоречия между федеральным законом, иным нормативным правовым актом федерального органа государственной власти и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой статьи 76 Конституции РФ, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации. Для разрешения возникших разногласий органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации используют все предусмотренные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами согласительные процедуры. Спор о компетенции либо вопрос о соответствии федерального закона, иного федерального нормативного акта Конституции Российской Федерации, Федеративному договору, федеральным законам, договорам о разграничении предметов ведения и полномочий разрешается соответству-

³⁸⁷ Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. М., 2001, с. 297.

³⁸⁸ Теория права и государства, с. 512-513.

ющим судом. Одновременно с обращением в суд органы государственной власти субъекта Российской Федерации имеют право внесения в органы государственной власти Российской Федерации предложения об отмене либо приостановлении действия на территории данного субъекта частично или полностью федерального закона, иного федерального нормативного акта. В случае если в течение трех месяцев со дня внесения предложения оспариваемый федеральный закон, иной федеральный нормативный акт не будет отменен либо приостановлен, такой федеральный закон, иной федеральный нормативный правовой акт не подлежит применению на территории данного субъекта Российской Федерации по постановлению его представительного (законодательного) органа, опубликованному в Собрании законодательства Российской Федерации, до вступления в силу решения соответствующего суда».

Подобная норма предусматривает не только нуллификацию федерального нормативного акта, противоречащего Конституции РФ, но также использование согласительных процедур в соответствии с принципом сотрудничества Российской Федерации и составляющих ее субъектов, рассмотренному выше.

Подытоживая сказанное, следует отметить, что разработка и закрепление новым Федеративным договором согласованных с субъектами РФ принципов разделения государственной власти позволит уравновесить сложившуюся в нашей стране тенденцию к сверхцентрализации федеральной власти. Именно таким путем, как представляется, можно достичь консолидации общества и общенационального единства. Эта задача обозначена Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в Послании Федеральному Собранию 2003 года как одна из важнейших в государственной политике на современном этапе.³⁸⁹

³⁸⁹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2003, с. 60-63.

2. Мониторинг правового пространства в перспективной модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Любая система, в том числе и система законодательства, нуждается в обратной связи, в постоянном наблюдении, анализе и оценке состояния правового пространства, отслеживании динамики развития и действенности законодательства. «Плохо реализуемое законодательство превращается в «библиотеку законов», которой никто не пользуется. Неисполнение и нарушение законов стало трагедией нашего государства, - отмечает Ю.А.Тихомировым в Общей концепции развития российского законодательства. – Поэтому систематический анализ действия законов и уровня законности приобретает актуальное значение. Надо эффективнее использовать все каналы – проверки соблюдения законов, обобщения судебной и арбитражной практики, материалы парламентских слушаний, контрольной функции депутатов, прокуратуры, Счетной палаты, Уполномоченного по правам человека, казначейства. Тем самым будет обеспечена «обратная связь» с обществом, государством и гражданами, отражающая реальное состояние и реализацию законодательства».³⁹⁰

Подобный мониторинг имеет особое значение в федеративном государстве, в котором одновременно функционируют две взаимосвязанные системы законодательства: федеральное и региональное законодательство, образующие в своем единстве законодательство Российской Федерации. «Региональное законодательство состоит из систем законодательства каждого отдельного субъекта Российской Федерации, каждая из которых отличается своеобразием как содержания, так и формы правового регулирования, своими специфическими чертами, - пишет по этому поводу А.С.Пи-

³⁹⁰ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства. В кн.: Концепции развития российского законодательства, с. 8-9.

голкин. – Вместе с тем, такие системы качественно едины, обладают целым рядом одинаковых черт, что позволяет характеризовать их вместе как целостную совокупность – региональное законодательство». По его мнению, в настоящее время сформировалось единое, относительно самостоятельное юридическое явление как «региональная правовая система», или «правовая система субъектов РФ». Окончательное ее оформление представляется делом будущего, современная региональная правовая система отличается пробельностью, а в ряде случаев – противоречивостью.³⁹¹

В последние годы в юридической науке и практике все активнее поднимается вопрос о необходимости создания единой всероссийской системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики. Ведущую роль в систематизации накопленного в этой сфере опыта играет Совет Федерации Федерального Собрания, в целом, и Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации (председатель Комиссии – Г.Э.Бурбулис), в особенности, как непосредственный инициатор и организатор этой серьезной методологической работы. За последние два года Советом Федерации организованы и проведены:

- круглый стол «Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы» (3 июля 2002 года);
- парламентские слушания «Мониторинг правового поля и правоприменительной практики» (5 декабря 2002 года);
- Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение» (23 июля 2003 года), в подготовке и проведении которой принимал участие автор монографии.

³⁹¹ Пиголкин А.С. Федеральные основы системы российского законодательства. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 22-27.

В ходе научно-теоретических и практических обсуждений и дискуссий, проанализирован и обобщен обширный теоретический и эмпирический материал, рассмотрено состояние мониторинга правового пространства и правоприменительной практики.³⁹² «Первое, что нас волновало и волнует, - отметил Г.Э.Бурубулис, открывая заседание «круглого стола», - это поиск новых дополнительных ресурсов в деятельности Федерального Собрания и Совета Федерации, в частности, в основной его конституционной роли – плодотворная, полезная, своевременная и качественная законодательная деятельность».³⁹³ Рассмотрим с этой точки зрения и с учетом результатов проведенных обсуждений динамику российской системы законодательства и роль мониторинга в перспективной модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Принятие Конституции 1993 года детерминировало активное развитие федеральной и региональной систем законодательства. Бурный рост количества принимаемых законов, особенно в регионах, являлся объективным процессом формирования правового поля. Автор, будучи депутатом Государственной Думы Ставропольского края первого созыва,

³⁹² Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы. 3 июля 2002 года. Круглый стол Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2002; Мониторинг правового поля и правоприменительной практики. 5 декабря 2002 года. Парламентские слушания Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2002; Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение. Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Аналитический Вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2003, № 17; Научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение». Информационный блок пресслужбы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2003, № 6; Программные материалы Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение». М., 2003.

³⁹³ Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы, с. 3.

принимал непосредственное участие в подготовке первых краевых законов, ряд из которых представляли собой личные авторские разработки. Формирование регионального правового поля происходило чрезвычайно активно, но, разумеется, не всегда систематизировано. Правовая свобода, предоставленная федеративным субъектам новой Конституцией, при отсутствии сформированной системы федерального законодательства оказывалась порой настолько чрезмерной, что региональный законодатель не всегда четко осознавал пределы правового регулирования. Достаточно привести ряд примеров из законодательной практики Ставропольского края.

Увлеченные идеей регламентации миграционных потоков в Ставропольском крае (помимо рассмотренных в параграфе третьем главы третьей нормативных актов) Государственная Дума Ставропольского края 7 июля 1994 года приняла специальный закон «О статусе жителя Ставропольского края», который устанавливал на территории края «особый порядок проживания, миграции, реализации некоторых гражданских прав и свобод», определял статус жителя края и порядок его приобретения. Закреплялся правовой институт натурализации лиц, прибывающих в край, которые приобретали статус жителя края после получения разрешения на временное проживание и семи лет натурализации. В течение этого времени они серьезно ограничивались в гражданских правах и свободах. Глава администрации Ставропольского края Е.С.Кузнецов проявил политическую мудрость и отклонил этот закон, одним из активных разработчиков которого был и автор настоящей работы. В 1994-1995 годах краевая Дума своими решениями предоставила налоговые льготы виноградарско-винодельческой отрасли по акцизному налогу. Экономическая целесообразность была очевидной: сильные заморозки погубили значительную часть виноградников, а на закладку новых не хватало собственных средств предприятий. Однако правовая сторона не была бе-

зукоризненной. С одной стороны, мы освобождали от акциза только в части бюджета края, но, с другой, затрагивали налоговую базу федерального налога на добавленную стоимость, уменьшая тем самым отчисления в федеральный бюджет. Тогда это не смущало депутатов, они защищали собственного производителя в условиях неясного и нечеткого федерального регулирования. В результате этих и других действий краевого законодателя удалось сохранить виноградарско-винодельческую отрасль края как национальное богатство нашей страны. Сейчас, спустя десятилетие, кое-что кажется наивным. Отчетливо видны отдельные ошибки и просчеты. Однако тогда это виделось именно так.

По данным Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации с момента принятия Конституции 1993 года издано более 1400 федеральных законов и около 20 тысяч региональных. Огромен объем подзаконных нормативных актов. В настоящее время на федеральном уровне продолжают действовать более 900 Указов Президента РФ, около 3400 постановлений Правительства РФ, более 6000 ведомственных нормативных актов. В субъектах РФ действует более 120 тысяч нормативных актов, принятых их высшими должностными лицами (президентами, губернаторами, главами администраций и т.п.).³⁹⁴ Назрела потребность разобраться в «запутанном» правовом пространстве, состыковать между собой федеральные и региональные правовые системы, выявить пробелы и дублирование в правовом регулировании, определить так называемые «беспризорные» или «забытые» законы, недостатки и погрешности действующего законодательства. «Правовое пространство России, - образно отметил на парламентских слушаниях Ю.А.Тихомиров, - усыпано скелетами законов, остатками отживших актов. Многие акты падают и прорастают, некоторые сохраняют музейную

³⁹⁴ Пиголкин А.С., указ., соч., с. 28-31.

ценность».³⁹⁵ Постоянный мониторинг в этой области позволит определить направления дальнейшей законотворческой работы, как на федеральном, так и на региональном уровне.

«Нам давно нужна систематизация законодательства, позволяющая не только учесть новые экономические реалии, но и сохранить традиционные отрасли права, опасно размытые в последние годы, - отметил Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию 2001 года. – Огромное число уже принятых декларативных норм, их противоречивость дают возможность для произвола и произвольного выбора, недопустимого в такой сфере как закон».³⁹⁶ В российской юридической практике мониторинг правового пространства осуществляется различными структурами, опыт деятельности которых обобщен в ходе круглого стола, парламентских слушаний и Всероссийской научно-практической конференции и изложен в указанных выше аналитических материалах.

1. Правительство Российской Федерации с помощью действующей при нем Комиссии по законотворческой работе, осуществляет координацию деятельности министерств и ведомств по подготовке законопроектов. Важнейшим итогом работы комиссии по упорядочению этой деятельности явилось принятие Постановления Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2002 года № 803 «О совершенствовании организации исполнения федеральных законов».

2. Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации не только принимает активное участие в законопроектной работе Правительства РФ, но и является «своего рода фильтром», определяющим степень юридико-технической подготовки

³⁹⁵ Мониторинг правового поля и правоприменительной практики, с. 39-40.

³⁹⁶ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2001, с. 15.

законопроекта, соответствие его Конституции и действующему законодательству. Институт осуществляет «императивную экспертизу» законопроектов, проводит анализ существующего правового пространства и вносит предложения по восполнению его пробелов. Значительная работа проводится по систематизации регионального законодательства.

3. Министерство юстиции РФ занимает особое место в сложившейся системе мониторинга правового пространства. Министерством создан федеральный регистр нормативных правовых актов субъектов РФ, осуществляется их юридическая экспертиза и вносятся представления по устранению выявленных несоответствий Конституции РФ и федеральным законам. При Министерстве действует Научный центр правовой информации, который обеспечивает и координирует эту работу.

4. Органы прокуратуры наиболее эффективно проводят мониторинг правового пространства при выполнении функций надзора за законностью нормативных правовых актов. Если органами юстиции совместно с органами прокуратуры в 1999-2002 годах выявлено около 14 тысяч незаконных нормативных правовых актов и подготовлены на них соответствующие экспертные заключения, из которых 2500 были реализованы через протесты прокуроров и 391 – через суды, то органами прокуратуры только в 2000-2002 годах самостоятельно выявлено более 80 тысяч незаконных нормативных правовых актов на всех уровнях федеративной системы. По абсолютному большинству из них устранены имевшие место нарушения.

5. Министерство внутренних дел РФ, как и другие министерства и ведомства, регулярно проводит анализ ведомственных нормативных актов и анализ практики их применения. Кроме того, МВД РФ совместно с Государственной Думой Федерального Собрания осуществлена уникальная работа по мониторингу применения нового Уголовно-процессуального кодекса РФ, в ходе которого определены

общие и специальные принципы организации этой деятельности.

6. Значительный опыт в осуществлении мониторинга имеют судебные органы, деятельность которых, наряду с решением других задач, направлена на обобщение правоприменительной практики и выявление пробелов действующего законодательства, требующих своего восполнения. Постоянно анализируется судебная практика, принимаются специальные разъяснения Верховного Суда, Высшего Арбитражного Суда РФ, издаются бюллетени и обзоры. Однако такая работа не относится к числу основной, что не позволяет говорить о систематичности мониторинга правового пространства, проводимого судебными органами.

На парламентских слушаниях судьей Верховного Суда РФ В.П.Степалиным приведен интересный пример мониторинга суда присяжных, в котором участвовали Главное государственное управление Администрации Президента РФ, Верховный Суд РФ, все субъекты Федерации, где был введен суд присяжных. Результаты исследования показали, что суд присяжных действительно явился эффективным институтом демократического общества. Одновременно был получен и иной результат, что наши юристы были «растренированы». Мониторинг позволил перестроить работу судебных органов, обеспечить связь с научными учреждениями, всем подучиться. В итоге вся процедура оказала воздействие на будущее развитие законодательства.³⁹⁷

7. Законодательные (представительные) органы субъектов Федерации постоянно занимаются как приведением региональной правовой системы в соответствие с федеральной, так и отслеживанием правоприменительной практики собственных законов. Интересный опыт накоплен в городе Москве, Московской, Нижегородской, Челябинской, Тюменской области, Ставропольском и Краснодарском краях и других регионах страны.

³⁹⁷ Мониторинг правового поля и правоприменительной практики, с. 43-44.

Так, в Ставропольском крае наряду с формированием краевого законодательства начата работа по организации контроля за его выполнением. В этих целях приняты законы «Об осуществлении Государственной Думой Ставропольского края контроля за соблюдением за соблюдением и исполнением законов Ставропольского края», «Об ответственности должностных лиц за несоблюдение и неисполнение законов и других нормативных правовых актов Ставропольского края». Законодательный процесс и мониторинг правового пространства осуществляется на солидной научной основе. При Государственной Думе Ставропольского края создан и эффективно действует научный экспертно-аналитический совет, в состав которого входит и автор настоящей работы. В него входят около 90 ученых, из них 46 кандидатов и 37 докторов наук. «Сегодня, - отметил председатель Государственной Думы Ставропольского края Ю.А.Гонтарь, - это мобильная, постоянно действующая структура, объединяющая в своем составе наиболее передовых, ярких представителей науки края, которые помогают создать юридическую основу позитивного экономического роста и устойчивого общественного развития».³⁹⁸

8. Федеральное Собрание Российской Федерации как высший законодательный орган страны играет особую роль в процессе анализа и прогноза правового поля и правоприменительной практики. В составе конституционной компетенции Совета Федерации и Государственной Думы не закреплены прямые полномочия по проведению такого мониторинга. Вместе с тем обе палаты российского парламента осуществляют его в рамках деятельности комитетов и комиссий по направлениям их деятельности.

В результате проведенных парламентских слушаний, круглого стола и особенно Всероссийской научно-практической конференции стала очевидной необходимость создания

³⁹⁸ Теория и практика законотворчества. Сборник научных статей. Ставрополь, 2002, с. 5

единой общероссийской системы мониторинга права как начала нового этапа правовой, судебной и административной реформы в Российской Федерации. С предложением о поддержке этой инициативы участники конференции обратились к Президенту Российской Федерации. Выявилась потребность в организации единого центра анализа и прогноза правового пространства и правоприменительной практики, названного участниками дискуссий Всероссийским Центром мониторинга права. Такой центр на основе объективной информации, поступающей от соответствующих субъектов мониторинга мог бы проводить ее независимую оценку, перерабатывать и предлагать рекомендации о стратегии развития правового пространства Российской Федерации. «Создание Центра мониторинга права, - отметил в своем выступлении председатель Совета Федерации С.М.Миронов, - могло бы стать предпосылкой для обеспечения стабильности законодательного процесса, законодательного планирования и могло бы способствовать закреплению в обществе и государстве принципа преемственности и последовательности в осуществлении государственной власти, смысл и содержание которой определяют права и свободы человека и гражданина».³⁹⁹

Учитывая особый конституционный статус Совета Федерации, как палаты регионов, участники дискуссий высказались за координирующую роль Совета Федерации в создании общероссийской системы мониторинга правового пространства и Всероссийского Центра мониторинга права. «Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в силу своей конституционно-правовой природы из всех федеральных органов имеет наиболее тесные связи с субъектами Российской Федерации, - отмечено в рекомендациях парламентских слушаний. – Иницилируя решение обсуждаемой проблемы, Совет Федерации имеет самые серьезные

³⁹⁹ Мониторинг правового поля и правоприменительной практики, с. 10.

намерения осуществлять эту работу в составе Совета законодателей, используя уникальные возможности этой формы сотрудничества и партнерства, совместно с органами власти субъектов Федерации, имея в виду их непосредственную близость к населению страны, институтам гражданского общества».⁴⁰⁰ При рассмотрении конституционной возможности подобных полномочий Совета Федерации, по мнению автора, следует исходить из общедозволительного типа правового регулирования компетенции, заложенного в Конституции Российской Федерации. «Наряду с предметами ведения и полномочиями палат (Федерального Собрания – прим. автора монографии), непосредственно закрепленными за ними конституционными нормами, - обоснованно считает В.Д.Горобец, - следует выделить предметы ведения и полномочия органов, которые образуются палатами, им подотчетными и подконтрольными, и тем самым имеют косвенное отношение к компетенции соответствующей палаты (условная компетенция)».⁴⁰¹

Участники конференции в итоговом документе поддержали предложение Государственной Думы Ставропольского края, в выработке которого принимал участие автор монографии, о создании в Ставропольском крае экспериментального регионального центра мониторинга права на основе научного экспертно-аналитического совета, действующего при Государственной Думе Ставропольского края.

В ходе дискуссий и обсуждений сделана попытка отработать основной понятийный ряд в сфере мониторинга. Использовалась различная терминология для обозначения объектов мониторинга: правовое поле, правовое пространство, правовая система, система законодательства, правоприменительная практика. В результате обсуждений были пред-

⁴⁰⁰ Там же, с. 97.

⁴⁰¹ Горобец В.Д. Конституционно-правовой статус Парламента Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2000, с. 25.

ложены предварительные определения некоторых основных понятий.⁴⁰²

Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики – система оценки, анализа и прогноза состояния и динамики законодательства и практики его применения с целью выявления их соответствия планируемому результату правового регулирования, а также ожиданиям участников законодательного процесса, должностных лиц исполнительных, судебных и иных органов и уровней власти, институтов гражданского общества и, в конечном счете, граждан.

Единое правовое пространство Российской Федерации – сфера формирования и действия системы нормативных актов: федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, законов субъектов РФ и других нормативных актов федеральных органов государственной власти и органов субъектов РФ, общеобязательных актов органов местного самоуправления.

Мониторинг правового пространства – система отслеживания динамики нормативных правовых актов по установленным параметрам в правовом пространстве конкретного органа в целях оценки качества правового регулирования в сфере его деятельности; обобщения анализа состояния законодательства и практики его применения в регионе или сфере ведения органа; организации управления правотворчеством и правоприменением в едином пространстве страны на основе обобщения локальных данных.

В рамках настоящей работы не ставятся задачи углубленной научной разработки проблем мониторинга, создания системы категорий и понятий в этой новой области научного знания, решение которых требует проведения серьезных дополнительных исследований. В дальнейшем в качестве

⁴⁰² Программные материалы Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение». М., 2003, с. 1-2.

рабочих и идентичных по содержанию терминов используются «правовое пространство», «правовое поле», под которыми понимается законодательство Российской Федерации в широком смысле слова как совокупность действующих нормативных правовых актов, состоящее из двух систем: федеральной и региональной. В целях упрощения терминологии используется понятие «мониторинг правового пространства (правового поля)», включающий в себя анализ, оценку и прогноз состояния и динамики системы законодательства и практики его применения, имея в виду неразрывное единство этих двух составляющих мониторинга.

Мониторинг правового пространства наряду с другими задачами, как представляется, должен проводиться и для совершенствования конституционно-правовых основ разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. В качестве основных направлений мониторинга правового пространства, проводимого в этих целях, можно обозначить следующие.

Мониторинг системы федерального законодательства, регулирующего разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами:

- анализ и оценка его состояния, выявление пробелов, противоречий, устаревших и недействующих норм;
- выявление норм, не соответствующих конституционным принципам федеративного устройства российского государства, как самостоятельное направление мониторинга;
- исследование эффективности действия норм федерального законодательства, регулирующих разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами;
- определение правового поля, закрепленного федеральными законами в качестве законодательной компетенции субъектов РФ;

- разработка предложений по совершенствованию конституционно-правовых основ (в части федерального законодательства) разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Мониторинг региональной системы законодательства:

- систематизация регионального законодательства;
- определение степени «заполнения» региональным законодательством закрепленного за субъектами РФ правового поля;
- выявление несоответствия регионального законодательства Конституции РФ и федеральным законам;
- изучение опыта опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения, выявление наиболее удачных региональных законов;
- исследование эффективности действия норм региональных законов;
- разработка предложений по совершенствованию региональной системы законодательства;
- распространение положительного опыта регионального законодательства на другие субъекты РФ, использование его в федеральном законодательстве.

Не претендуя на завершенность анализа, в рамках исследуемой проблемы хотелось остановиться на некоторых обозначенных направлениях.

ПЕРВОЕ. В настоящее время официальная доктрина в качестве основной задачи по обеспечению единого правового пространства обозначает приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным. Такой подход (помимо конституционного принципа верховенства федерального закона на всей территории страны) исходит из презумпции совершенности федерального и безусловной несовершенности регионального законодательства, что представляется абсолютно необоснованным. По справедливому замечанию Ю.А.Тихомирова «пока очевиден акцент на региональных законах, хотя нередки нарушения законодательной

компетенции субъектов РФ и в федеральных законах. Ведь в федеративных отношениях есть две «небезгрешных» стороны». ⁴⁰³

Кроме того, далеко не всегда целесообразно приводить региональный закон в соответствие с федеральным. В Концепции рабочей группы Государственного Совета Российской Федерации (параграф второй главы) содержатся обоснованные предложения о возможности и целесообразности внесения изменений в федеральный закон, если региональный закон улучшает статус участников регулируемых законом общественных отношений. Федеральное Собрание Российской Федерации, приняв специальный закон, может распространить действие закона субъекта РФ на всю территорию страны впредь до принятия федерального закона по предметам совместного ведения. Закон субъекта РФ, по мнению рабочей группы Государственного Совета РФ, может быть принят в качестве концепции соответствующего федерального закона, что находит поддержку в научной литературе. ⁴⁰⁴

ВТОРОЕ. Базовым в конституционно-правовых основах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами является Федеральный Закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ (параграф второй главы третьей). Как отмечалось, статьи 26³, и глава IV² данного Закона, закрепляющие новую концепцию разделения государственной власти, вступают в силу с 1 января 2005 года.

⁴⁰³ Тихомиров Ю.А. Механизм преодоления противоречий между федеральными законами и законами субъектов Федерации. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 206.

⁴⁰⁴ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 134.

В этой связи представляется необходимым проведение социально-правового исследования, предметом которого могут быть социальные закономерности развития разделения государственной власти в стране. В настоящее время эти законодательные нормы представляют собой лишь правовую возможность, которая может быть воплощена в правовой действительности, если имеются социальные предпосылки для ее реализации, при отсутствии которых она не сможет актуализироваться. Как известно, реализуются только те правовые возможности, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия (параграф первый главы первой). «Правовая возможность реальна лишь в том случае, - отмечает Д.А.Керимов, - если она соответствует социальной действительности и тенденциям ее развития. Отрыв от фактов, событий, обстоятельств действительности, пренебрежение предпосылками и тенденциями развития, игнорирование реальных взаимосвязей и отношений правовой жизни превращает правовую возможность в фикцию, лишенную содержания, обрекают ее на нереализуемость».⁴⁰⁵

ТРЕТЬЕ. Важным, причем исходным направлением мониторинга регионального законодательства представляется его систематизация. Интересен опыт этой работы, осуществленной Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ совместно с мэрией города Москвы, результаты которой воплощены в Собрании действующего законодательства этого субъекта РФ.⁴⁰⁶ Исследование проходило в четыре основных этапа: инвентаризация всего массива законодательства, проведение анализа правовых актов, отбор правовых актов для помещения в Собрание законодательства, их обработка и оформление.

Уже на первом этапе возникли проблемы. Возникла необходимость в определении основания для отбора правовых

⁴⁰⁵ Керимов Д.А. Методология права, с. 281.

⁴⁰⁶ Петров А.В. Собрание действующего законодательства – правовая основа жизнедеятельности города Москвы. – Право и экономика, 2003, № 3.

актов, в связи с тем, что на законодательном уровне не определено понятие «нормативный правовой акт». Ученые разработали специальную методику разделения правовых актов на нормативные и ненормативные, которая была положена в основу систематизации.

После проведения инвентаризации правовых актов была произведена «расчистка» законодательства. Из массива правовых актов исключались акты, юридически утратившие силу; фактически утратившие силу в связи с изменением социально-экономического положения и законодательства; акты временного и однократного действия и т.п. Важной стадией явился отбор правовых актов для включения в Собрание законодательства. Отобранные акты подвергались обработке. Из их текстов исключались не содержащие нормативных положений вводные и заключительные части, иные ненормативные положения, а также положения, утратившие силу, и т.п.

В настоящее время в рамках разработки концепции деятельности Ставропольского центра мониторинга права совместно с Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ изучается вопрос о проведении такой систематизации краевого законодательства как первоначального этапа по мониторингу правового пространства.

ЧЕТВЕРТОЕ. Проведение мониторинга правового пространства требует адекватного методического оснащения. Наряду с традиционным для аналитической юриспруденции методом анализа догмы права важное место в методическом арсенале занимают методы социально-правовых исследований, к которым относят различные процедуры. В социологической науке обоснованно выделяют лишь три метода сбора первичной информации: наблюдение, опрос и изучение документов. Все другие «методы» рассматриваются как различные комбинации технических приемов, связанных с одним из этих способов получения первичной информации.⁴⁰⁷

⁴⁰⁷ Ядов В.А. Социологическое исследование, с. 112.

При проведении мониторинга права ведущим и основным выступает метод изучения документов, ибо любое исследование нормативных актов осуществляется с его помощью. Несколько ограничены возможности наблюдения в рамках мониторинга права, ибо конкретные физические действия людей, как правило, не являются объектом мониторинга. Кроме того, организация их фиксирования достаточно трудоемкая процедура и используется обычно тогда, когда информация, необходимая исследователю, не может быть получена никакими иными способами.⁴⁰⁸

Широкое распространение в социально-правовых исследованиях в силу своей универсальности получил метод опроса. С его помощью можно получить разнообразную социально-правовую информацию: о поведении людей и социальных общностей, результатах их деятельности, мотивации, правосознании, отношении к тем или иным нормативным правовым актам, готовности к исполнению нормативных требований, наличии социальных и иных условий, при которых могут быть реализованы изучаемые правовые нормы и т.п.

При проведении упомянутого выше мониторинга нового Уголовно-процессуального кодекса РФ возможности опросного метода использовались весьма широко. Для разных категорий правоприменителей были разработаны свои анкеты (около десятка различных вопросников). Выяснялся широкий спектр мнений по поводу различных аспектов применения нового УПК. В результате был собран интересный материал, который позволил сделать следующие выводы: система готова к работе с новым УПК процентов на тридцать, отсутствуют методические разработки по его применению, налицо низкий уровень убежденности правоприменителей в том, что новый УПК позволит в значительной степени реализовать принцип неотвратимости наказания и т.п.⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Рабочая книга социолога, с. 312; Социология права. М., 2002, с. 337.

⁴⁰⁹ Мониторинг правоприменительной практики: реальность и перспективы, с. 33-34.

Не менее широки возможности опроса при мониторинге законодательных норм, разграничивающих компетенцию между различными уровнями власти в федеративной системе. Исходным, как представляется, может быть изучение отношения основных правоприменителей к компетенционным нормам: высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и депутатов их законодательных органов. Ибо от их отношения и готовности исполнения таких норм, в первую очередь, зависит реализация правовой возможности, закрепленной законом, в социальной действительности. Не менее важным представляется выяснение условий, способствующих или, наоборот, препятствующих реализации законодательных норм. При этом исследованию подлежат не только объективные предпосылки, но и субъективные факторы такие, например, как особенности национальной психологии и внедрение в массовое сознание тех или иных идеологических императивов (суверенности, национальной и общероссийской идентичности и т.п.). Частично эти аспекты были затронуты в параграфе третьем главы второй при рассмотрении суверенитета Федерации и суверенности ее субъектов.

Кажущаяся простота опросного метода не должна вводить в заблуждение. Необходимо, во-первых, учитывать, что информация полученная таким путем, отражает изучаемую социальную реальность в том виде, как она «преломилась» в сознании опрашиваемого. Во-вторых, выявить его отношения, ценностные ориентации, которые он не всегда и сам осознает и желает о них рассказать, бывает достаточно сложно. В этой связи в социологической науке разработаны критерии качества опроса, в первую очередь критерии достоверности. Так, автором монографии, еще в 1975 году была предложена схема поведения опрашиваемого при ответе на вопросы; выделены основные фазы общения исследователя с респондентом: адаптация, достижение поставленной цели и снятие напряжения; разработаны конкретные предложения

по повышению достоверности получаемой информации.⁴¹⁰ Более углубленная научная разработка получила свое отражение в трех изданиях Рабочей книги социолога, в подготовке разделов которой, посвященных опросу, принимал участие автор монографии.⁴¹¹

Подытоживая сказанное, следует отметить следующее. Мониторингу правового пространства, по мнению автора, предстоит занять важное место в перспективной модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Формирование подобной обратной связи в системе разделения государственной власти в стране позволит достичь структурной завершенности данной системы, создаст возможности для предварительной допроектной работы по выявлению социальных условий, тенденций и предпосылок подготовки и принятия того или иного нормативного правового акта, разграничивающего компетенцию между двумя уровнями государственной власти в федеративном государстве. В рамках настоящей работы сделана лишь попытка показать возможности мониторинга и тезисно обозначить некоторые направления его использования при разработке исследуемой проблемы. Предстоят дальнейшие углубленные научные исследования по мониторингу как федерального, так и регионального законодательства. В настоящее время с участием автора разрабатывается концепция Ставропольского центра мониторинга права, создание которого предполагается в соответствии с итоговым документом Всероссийской научно-практической конференции. Представляется, что в деятельности этого центра первоочередное внимание должно быть уделено именно вопросам совершенствования конституционно-правовых основ (вертикального) разделения государственной власти в Российской Федерации.

⁴¹⁰ Черепанов В.А. Вопросник как инструмент социально-правового исследования. – Труды ВНИИ МВД СССР, 1975, № 36.

⁴¹¹ Рабочая книга социолога. М., 1977, с. 377-420; Рабочая книга социолога. 2-е издание, переработанное и дополненное М., 1983, с. 340-391; Рабочая книга социолога. Издание третье. М., 2003, с. 340-391.

3. Совершенствование конституционно-правовых основ разделения государственной власти между Российской Федерацией и Чеченской Республикой.

Процесс суверенизации автономных республик в начале девяностых годов прошлого века имел свои специфические особенности на территории Чечено-Ингушской АССР. Эти особенности обусловлены многими факторами (историческими, идеологическими, политическими, социально-экономическими, экологическими и др.), которые подробно рассмотрены в научной литературе.⁴¹²

Принятие Декларации о государственном суверенитете Чечено-Ингушской Республики (27 ноября 1990 года) протекало на фоне активизации национально-радикальных движений. Проведены съезды ингушского (1989 год) и чеченского (1990 год) народов, на которых провозглашены две самостоятельные республики: Чеченская и Ингушская. Весной 1991 года сформирован Общенациональный конгресс чеченского народа, лидером которого выступил Д. Дудаев. Осенью 1991 года этот нелегитимный орган принял решение о введении президентского правления и проведении 27 октября 1991 года выборов в парламент, в результате которых Президентом и Премьер-министром Чечено-Ингушской Республики становится Д. Дудаев. Федеральным центром дана негативную оценку сложившейся политической ситуации. Постановлением съезда народных депутатов РСФСР от 2 ноября 1991 года № 1847-1 выборы Верховного Совета и Президента Республики признаны незаконными, а принятые ими акты не подлежащими исполнению. Указом Президента РСФСР от 7 ноября 1991 года в Республике введено чрезвычайное положение.

⁴¹² Болтенкова Л.Ф. Российская Федерация и статус ее субъектов. – Российская государственность: состояние и перспективы развития, с. 88-96; Юсупов М. Чеченский конфликт: динамика, тенденции. – Федерализм в России. Казань, 2001, с. 144-158.

Верховный Совет РСФСР своим постановлением от 11 ноября 1991 года № 1855-1 не утвердил данный Указ, а признал целесообразным продолжение урегулирования возникшего кризиса *не путем чрезвычайных мер, а политическими средствами* и образовал специальную делегацию, которая приступила к переговорному процессу с представителями республики.

Обе стороны подписали Протокол о принципах договора, обсуждались проекты такого договора, были согласованы основные положения. «Однако, - как отмечает Л.Ф.Болтенкова, - переговорный процесс был приостановлен, хотя чеченская сторона проявляла инициативу в переговорах».⁴¹³ 12 марта 1992 года была принята Конституция Чеченской Республики, которая объявила Республику суверенным государством, созданным в результате самоопределения чеченского народа, и являющимся самостоятельным субъектом международного права. В результате Чеченская Республика не вошла в состав участников Федеративного договора 1992 года, хотя буквально сидела за столом переговоров. Противоречие между государственным суверенитетом России и суверенитетом Чечни, достигло максимального обострения, перешло в фазу вооруженного конфликта и на долгие годы фактически вывело эту территорию из состава Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в своем постановлении от 31 июля 1995 года № 10-п по проверке ряда Указов Президента РФ и постановления Правительства РФ, определивших чрезвычайные меры по восстановлению конституционного порядка на территории Чеченской Республики, дал жесткую оценку как политической ситуации в республике, так и действиям федеральных органов государственной власти по ее разрешению:

«В 1991 – 1994 годах на территории Чеченской Республики, являющейся субъектом Российской Федерации, сло-

⁴¹³ Болтенкова Л.Ф., указ.соч., с. 91.

жилась экстраординарная ситуация: отрицалось действие Конституции Российской Федерации и федеральных законов, была разрушена система законных органов власти, созданы регулярные незаконные вооруженные формирования, оснащенные новейшей военной техникой, имели место массовые нарушения прав и свобод граждан... Эта экстраординарная ситуация исторически связана с тем, что в период сталинских репрессий чеченский народ подвергся массовой депортации, исправление последствий которой оказалось недостаточно эффективным. Государственная власть сначала СССР, а затем России не сумела правильно оценить справедливую обиду чеченцев, назревавшие в республике события и их движущие силы. Федеральные органы власти Российской Федерации ослабили правозащитную деятельность в Чеченской Республике, не обеспечили охрану государственных складов оружия на ее территории, в течение нескольких лет проявляли пассивность в решении проблем взаимоотношений с этой республикой как субъектом Российской Федерации».⁴¹⁴

Шесть судей Конституционного Суда РФ (Н. В. Витрук, Г.А.Гаджиев, В.Д.Зорькин, А.Л.Кононов, В.О.Лучин, Б.С.Эбзеев) в особых мнениях по этому делу высказались против решения сложившейся экстраординарной ситуации силовым путем, ценой гибели многих людей и массовых нарушений гражданских прав и свобод. Наиболее категоричным было особое мнение судьи А.Л.Коконова. «Не может служить непреодолимым препятствием праву народа на самоопределение и принцип территориальной целостности, - подчеркнул он. – Представляется, что территориальная целостность не может утверждаться вопреки выраженному в законной форме самоопределению народа, и конфликт должен быть разрешен цивилизованным путем в пользу последнего».⁴¹⁵

⁴¹⁴ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1995, № 5, с. 6-7.

⁴¹⁵ Там же, с. 43.

В последние годы произошли реальные позитивные изменения. Важнейшим политическим событием стал референдум 23 марта 2003 года, на котором чеченский народ одобрил Конституцию, законы о выборах президента и парламента Чеченской Республики. «Конституция, принятая народом – это основа политического урегулирования в Чечне, – отметил Президент Российской Федерации В.В.Путин в Обращении к жителям Чеченской Республики, – Конституция даст народу Чечни возможность самостоятельно налаживать свою жизнь. И реализовать ту самую широкую автономию в составе России, о которой сейчас так много говорят. Для этой же цели будет совместно подготовлен и заключен специальный договор между Федерацией и Республикой».⁴¹⁶

Принятие Конституции Чеченской Республики ознаменовало собой новый этап разрешения чеченского конфликта. Как **политический** документ Конституция закрепила согласие народа по основам общественного и государственного устройства республики, явилась своеобразным общественным договором, который объединил население, интегрировал его в рамках территориально-политической общности. Как **юридический** документ она осуществила правовое регулирование важнейших общественных отношений.

Принцип народовластия, закрепленный в статье 2 Конституции Чечни, является исходным в организации политической власти. Многонациональный народ республики определен единственным источником государственной власти в пределах республиканской компетенции, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Учредительная природа народовластия получила непосредственное выражение на референдуме. Принятая подавляющим большинством проголосовавших (95.97%) конституция носит учредительный характер: чеченский народ путем ее при-

⁴¹⁶ Российская газета. 18 марта 2003 года, № 50.

нения учредил основы общественного и государственного устройства, которые сам для себя выбрал.

Принцип ограниченного суверенитета, закрепленный статьей 1 Конституции Чечни, представляется одним из важнейших и, вместе с тем, проблемных положений и подробно рассмотрен в параграфе третьем главы второй. Вопрос о суверенитете активно и остро обсуждался при подготовке и проведении референдума.

Возникла серьезная юридическая коллизия. С одной стороны, в июньских (2000 года) решениях КС РФ сформулирована правовая позиция о невозможности существования суверенитета республик (даже ограниченного) одновременно и наряду с государственным суверенитетом Российской Федерации. При всей дискуссионности данной правовой позиции (параграф третий главы второй) решения КС РФ являются официальным толкованием Конституции РФ и обязательны для исполнения всеми органами и должностными лицами на территории России. Министерство юстиции РФ при рассмотрении проекта Конституции ЧР настаивало на исключении из документа формулировки о суверенитете республики. Кроме того, неизбежно намечалось определенное противопоставление Чечни другим республикам. Аналогичные положения о суверенитете в их конституциях признаны КС РФ не соответствующими Конституции РФ и к моменту проведения референдума в Чечне были исключены из текстов основных республиканских законов.

С другой стороны, исключение принципа суверенитета из проекта документа, учитывая сложившуюся в Республике ситуацию, обрекало его принятие в ходе референдума на заведомый провал. По сути дела он был основным положением в проекте Конституции и фактически определял итоги голосования. Идеи суверенности за последние годы глубоко проникли в массовое сознание населения республики, и не учитывать этого было невозможно. Именно здесь противоречие между суверенитетом России и су-

веренитетом Чечни проявилось во всей своей политической остроте.

Автором монографии, принимавшем участие в обсуждении проекта Конституции ЧР, были внесены предложения о замене термина «суверенитет» терминами «суверенность» или «суверенные права». В массовом сознании данные категории практически равнозначны, однако имеют различное юридическое содержание. Таким путем можно было сделать попытку если не разрешить возникшую юридическую коллизию, то, по крайней мере, как-то ее смягчить. Однако Конституционная Комиссия ЧР не изменила свою позицию, и принцип ограниченного суверенитета остался в конечном варианте документа. Возникла новая политическая ситуация, которая требует пересмотра официальной доктрины абсолютного суверенитета и обуславливает соответствующие изменения российской правовой системы.

По мнению автора, как уже отмечалось, приняв конституцию, чеченский народ тем самым дал согласие **на ограничение своей суверенности** федеральными полномочиями и дальнейшую интеграцию в составе России. В этом заключается важнейшая позитивная особенность Конституции Чеченской Республики. Представляется, что принцип ограниченного суверенитета республик в составе Российской Федерации, закрепленный в Конституции, является важным фактором, интегрирующим российскую федеративную систему, а не разрушающим ее. В этой связи несколько непоследовательной выглядит позиция самих разработчиков документа, не включивших в его текст положение о народе республики как носителе суверенитета, который содержался в предшествующих вариантах конституционного проекта. По-видимому, это было связано с их стремлением не войти в явное противоречие с федеральной конституцией.

Принцип единства и неделимости территории Республики, которая составляет **неотъемлемую часть территории Российской Федерации** (часть вторая статьи 1 Конституции

Чечни), является отражением федерального конституционного принципа целостности и неприкосновенности территории России. Это представляется особенно важным в отношениях с Чечней, позитивный вектор формирования которых направлен на обеспечение целостности территории России. Следует отметить, что единство территории является важным, но не единственным признаком вхождения Республики в состав Федерации. В республиканской конституции субъектность в составе России специально не обозначена. Это можно лишь предполагать на основе анализа ее положений. Субъектность Чечни в составе России определена федеральной конституцией (часть первая статьи 65), нормы которой имеют высшую юридическую силу, прямое и непосредственное действие на всей территории Федерации, в том числе и в Чеченской Республике. Однако отсутствие конституционного закрепления нахождения Чечни в составе России, а также единства системы исполнительной власти в Российской Федерации представляется пробелом республиканского документа.

В Конституции Чечни воспроизведен ряд программных положений Конституции и России. По поводу возможности и целесообразности инкорпорации норм федерального законодательства в региональных нормативных актах в научной литературе нередко высказываются негативные точки зрения. Одни авторы считают это вмешательством в федеральную компетенцию, в «прерогативу федерального регулирования».⁴¹⁷ Другие рассматривают принятие региональных законов «слепо дублирующих» федеральные как загромождение законодательства.⁴¹⁸ Так, например, В.Т.Кабышев, рассматривая закрепление в конституциях (уставах) субъектов

⁴¹⁷ Нарутто С.В. Федерализм и единство государственно-правовой системы. Хабаровск, 2001, с. 293; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 178-179.

⁴¹⁸ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 135.

РФ вопросов регулирования прав и свобод человека и гражданина, отмечает следующее: «Более правильным, как нам представляется, было бы следовать примеру отдельных основных законов, которые, опираясь на нормы федеральной Конституции (избегая при этом ненужного повторения конкретных ее норм, посвященных тем или иным правам или свободам), сосредоточиваются на установлении систем гарантий прав и свобод и механизмов их защиты на соответствующих территориях».⁴¹⁹

По мнению автора монографии, инкорпорация ряда программных положений федеральной Конституции в текст именно Конституции Чечни выглядит вполне обоснованной. Конституция является цельным политико-юридическим документом, обращенным к народу Республики и регулирующим основы ее общественного и государственного устройства. По этой причине она не может не содержать, например, принципа приоритета прав и свобод человека и соответствующего раздела, посвященного правам и свободам человека и гражданина, которые в течение длительного времени на территории Чечни постоянно нарушались как республиканской, так и федеральной властью. Республиканская конституция, закрепляя высшую ценность человека, его прав и свобод, обосновывает эту инкорпорацию следующим образом: «Чеченская Республика подтверждает особую политическую и правовую значимость прав и свобод человека и гражданина включением в Конституцию Чеченской Республики положений Конституции Российской Федерации, регулирующих права и свободы человека и гражданина» (статья 3 Конституции Чечни).

Неотъемлимую часть республиканского документа составляют программные положения федеральной конституции, регулирующие федеративные отношения с Россией. С уче-

⁴¹⁹ Кабышев В.Т. Конституция (устав) субъекта Российской Федерации. В кн.: Конституционное право субъектов Российской Федерации, с. 223-224.

том непростой их динамики подобная инкорпорация также представляется вполне оправданной.

Важнейшим в этой связи является **принцип разделения государственной власти между Российской Федерацией и Чеченской Республикой**. Закрепленный в статье 6 (верховенство федеральной Конституции, а также федеральных законов, принятых по предметам исключительного ведения Российской Федерации и предметам ее совместного ведения с Чеченской Республикой) и статьях 58, 60, 61 рассматриваемого документа (перечень предметов совместного и республиканского ведения, формы и процедуры разграничения федеральных и республиканских полномочий) он закладывает основы для дальнейшего регулирования и становления федеративных отношений между Россией и Чечней. Необходимость инкорпорации отдельных норм федеральной конституции специально обозначена в Основах конституционного строя Республики: «Учитывая особую политическую и правовую значимость положений Конституции Российской Федерации, относящихся к вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, они включены в Конституцию Чеченской Республики» (часть вторая статьи 13).

Перечень предметов ведения Республики (статья 61) содержит основные сферы общественных отношений, регулируемые субъектами Федерации и обычно включаемые в их конституции (уставы). Окончательный список составить невозможно. Однако республиканская конституция содержит не открытый, а исчерпывающий состав предметов самостоятельного ведения, что может осложнить правовую ситуацию. Вызывает сомнение конституционность таких республиканских полномочий, как «установление республиканских налогов и сборов» (пункт «з» статьи 61). Согласно пункту «и» части первой статьи 72 Конституции РФ установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской

Федерации относится к предметам совместного ведения. Налоговым Кодексом РФ определено, что региональные налоги и сборы устанавливаются Налоговым кодексом и законами субъекта РФ (пункт 3 статьи 12). Таким образом, данные вопросы все-таки относятся к предметам совместного с Федерацией, а не исключительного республиканского ведения.

Организация государственной власти в Республике.

Конституция Чечни закрепила республиканскую форму правления в виде президентской республики: высшим должностным лицом является Президент, который возглавляет исполнительную власть (статья 63). Высшим исполнительным органом государственной власти определено Правительство, возглавляемое его Председателем (статья 92). Однако, согласно Федеральному Закону от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высшее должностное лицо **возглавляет высший исполнительный орган** государственной власти субъекта Федерации (пункт 2 статьи 17). По-видимому, разработчики исходили из практики ряда других республик, которые еще не привели свои конституции в соответствие с указанным Федеральным Законом. Однако противоречие федеральному законодательству имеет место. Устранение его осложняется тем, что внесение поправок в конституцию возможно лишь путем проведения республиканского референдума.

Конституция закрепляет за Президентом Республики традиционный (открытый) перечень полномочий высшего должностного лица субъекта Федерации, включая право представлять республику во внешних и внутренних делах; вносить проекты законов в Парламент, подписывать, обнародовать законы и накладывать на них вето; назначать Председателя Правительства и ряд ключевых его заместителей с согласия Народного Собрания, а остальной состав Прави-

тельства без такого согласия; освободить от должности членов Правительства; принимать решение о роспуске Парламента в случаях, предусмотренных федеральным законом, и т.п. Представляет интерес порядок согласования кандидатуры прокурора республики: Президент согласовывает кандидатуру на эту должность, внесенную Генеральным Прокурором РФ, и представляет ее Парламенту республики для получения согласия на его назначение Генеральным Прокурором РФ (пункт «м» части второй статьи 70 Конституции Чечни). Такая процедура не противоречит Федеральному Закону «О прокуратуре Российской Федерации» и предусматривает взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти в решении исключительно важного для республики кадрового вопроса.

Постоянно действующим высшим и единственным законодательным (представительным) органом государственной власти Чеченской Республики определен Парламент, состоящий из двух всенародно избираемых палат: Совета Республики и Народного Собрания (статьи 78, 79 Конституции Чечни). Парламент вносит предложения о поправках к чеченской конституции в Конституционное совещание республики, осуществляет законодательное регулирование в пределах своих полномочий и право законодательной инициативы в Государственной Думе РФ, образует счетную палату, избирает представителя в Совет Федерации РФ, осуществляет иные полномочия, установленные федеральным законодательством.

Весьма интересной представляется организация государственной власти на период до избрания Президента и Парламента Республики (Раздел второй республиканской конституции. Заключительные и переходные положения). На этом этапе полномочия Президента исполняет глава администрации Чеченской Республики, а полномочия Парламента – Государственный Совет, в который по должности входят главы администраций городов Грозный, Аргун и Гудермес, райо-

нов республики, а также по одному представителю от названных административно-территориальных образований, избираемому на соответствующих сходах граждан. Такое своеобразное сочетание в Государственном Совете руководителей исполнительных органов и представителей населения представляется вполне обоснованным и, пожалуй, единственно возможным вариантом своеобразного аналога представительной власти на переходный период.

Конституцией Чеченской Республики, заложена основа политического урегулирования, создана **правовая возможность** для разрешения чеченского конфликта. Для воплощения правовой возможности в **политической действительности** необходимы определенные условия, при отсутствии которых она не может актуализироваться и существует наряду с другими возможностями, в том числе и негативными для дальнейшего развития Чечни. Реализуются только те возможности, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия.

Чеченская Республика находится на первоначальном этапе «вхождения» в Российскую Федерацию (после длительного перерыва), этапе становления ее как субъекта **в составе** России. Чечня не принимала участия в подписании Федеративного договора, на ее территории не проводился референдум по принятию федеральной Конституции. В этой ситуации назрела необходимость в подготовке широкомасштабного договора с Чеченской Республикой, направленного на ее интеграцию в составе Российской Федерации. Договор позволит учесть особенности региона, компенсировать специфику стартового состояния территории, разрушенной двумя военными кампаниями и, наконец, создать те самые необходимые и достаточные условия воплощения конституционных возможностей в реальной политической действительности. Именно такой подход к договору, по мнению автора статьи, определен Президентом Российской Федерации в Обращении к жителям Чеченской Республики, в котором, как

отмечалось, говорится о заключении специального договора *между Федерацией и Республикой*.⁴²⁰ В настоящее время создана специальная рабочая группа по подготовке такого договора, возглавляемая руководителем Администрации Президента Российской Федерации А.С.Волошиным. Автором монографии разработаны конкретные предложения по подготовке договора, которые внесены в представительство Президента Российской Федерации по Южному Федеральному округу и опубликованы в научных журналах.⁴²¹ Руководством Чеченской Республики разработан свой вариант Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Чеченской Республики.⁴²² Данный проект содержит комплекс обоснованных и конкретных положений, касающихся разграничения полномочий федеральных и республиканских органов государственной власти в основных сферах жизнедеятельности республики, которые необходимо закрепить в окончательном документе. Однако ряд принципиальных подходов, положенных в его основу, противоречат как Конституции РФ, так и Конституции ЧР. В ходе дальнейшего изложения авторской концепции Договора будут рассмотрены подлежащие важнейшие положения республиканского документа.

Договор, как представляется, может иметь своим объектом весь конституционно дозволенный комплекс федеративных отношений между Россией и Чечней, а не только разграничение полномочий отдельных органов государственной власти, как это иногда считается. Предметом договора являются права, обязанности и ответственность сторон, составляющие в своей взаимосвязанной совокупности конституционно-

⁴²⁰ Российская газета. 18 марта 2003 года, № 50.

⁴²¹ Черепанов В.А. О договоре Российской Федерации с Чеченской Республикой. – Конституционное и муниципальное право, 2003, № 3; Он же. Об интеграции Чечни в составе Российской Федерации. – Федерализм, 2003, № 3.

⁴²² Вести Республики, 20 июня 2003 года, № 48.

правовой статус Российской Федерации и Чеченской Республики в федеративных правоотношениях, возникающих между ними. По мнению автора, в состав предмета договора могут быть включены также некоторые базовые принципы (вертикального) разделения государственной власти в Российской Федерации (первый параграф пятой главы), а именно: принципы субсидиарности, взаимного делегирования компетенции, территориального верховенства Чеченской Республики, позитивного обязывания, сотрудничества и взаимной ответственности сторон. В этой связи к числу основных компонентов договора целесообразно отнести следующие.

Статус Чечни в составе Российской Федерации. Статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и Конституцией Республики (статья 66 Конституции Российской Федерации, статья 59 Конституции Чеченской Республики). Важнейшие составляющие республиканского статуса, общие для всех субъектов, предусмотрены федеральной конституцией. Наряду с этим в статье 1 Конституции Чечни закреплён принцип её ограниченного суверенитета. Разделяя его содержательную суть, автор, однако, согласен с выводами Конституционного Суда Российской Федерации о том, что республики в своих конституциях не вправе **сами себя** наделять свойствами суверенного государства. В этой связи крайне важным представляется закрепить принцип ограниченного суверенитета Чеченской Республики в договоре с Федерацией. Такой договор, одобренный парламентом Чечни, подписанный Президентом страны и высшим должностным лицом Чеченской Республики, а также утверждённый федеральным законом, становится **федеральным** источником конституционного права. Именно договор, а не одностороннее действие самого субъекта, может легитимно закрепить особенности правового положения Чечни в федеративных отношениях с Россией.

Важнейшей составляющей республиканского статуса наряду с принципом суверенитета является субъектность в со-

ставе Российской Федерации, которая, как отмечалось, в республиканской конституции не обозначена. В этой ситуации представляется крайне необходимым четко и однозначно закрепить в договоре с Чеченской Республикой ее нахождение в составе Российской Федерации и тем самым восполнить пробельность республиканской Конституции. Проектом договора Администрации Чечни (далее по тексту – проект договора) предлагается закрепить особый статус Чеченской Республики в составе Российской Федерации (преамбула, статья 5). Особый статус субъекта РФ противоречит принципу равноправия субъектов РФ во взаимоотношениях с Российской Федерацией, закрепленному статьей 5 Конституции РФ и не может быть закреплен в договоре. Речь должна идти о преодолении диспропорций в социально-экономическом развитии региона по сравнению с другими территориями и создании жителям Чечни равных с гражданами России, проживающих на других территориях, возможностей в реализации их гражданских прав и свобод.

Упорядочение системы территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с частью первой статьи 78 Конституции России такие подразделения **могут** создаваться на территории ее субъектов. Представляется, что в рамках договора целесообразно на основе принципа территориального верховенства Чеченской Республики определить подходы к их созданию на ее территории, не допустить образования излишних звеньев и подразделений федеральных структур, о чем так много говорится по другим субъектам Федерации:

- отразить (в виде самой общей тенденции) перспективу сокращения численности и возможную структуру федеральных войск на территории Чечни (сохранение подразделений постоянного базирования и поэтапный вывод временного контингента войск, необходимого для завершения контртеррористической операции);

- закрепить принцип согласования с республиканскими органами государственной власти возможности создания подразделений федеральных структур на территории Чечни и кандидатур их руководителей;
- определить перечень отраслевых подразделений, создание которых не представляется целесообразным на территории Чечни и полномочия которых в соответствии с частью второй статьи 78 Конституции России могут быть возложены на республиканские органы власти. Такие подразделения должны находиться в двойном подчинении, а назначение и освобождение от должности их руководителей целесообразно осуществлять республиканскими органами по согласованию с федеральными структурами (детальное обоснование этих предложений осуществлено в параграфе первом главы третьей);
- обозначить не отраженный в республиканской конституции принцип единства исполнительной власти в Российском государстве в пределах ведения Российской Федерации и федеральных полномочий по предметам совместного ведения с Чеченской Республикой.

Права и обязанности субъектов договора по конституционно закрепленным предметам ведения. При подготовке договора желательно избежать недостатков и издержек прежней договорной практики, из-за которых нередко отвергается сама договорная форма регулирования федеративных отношений. Договорным путем зачастую осуществлялась передача отдельных вопросов ведения Федерации в совместное ведение и даже в ведение ее субъектов, часть вопросов совместного ведения отдавалась регионам. В результате происходило перераспределение конституционно закрепленных предметов ведения, что противоречит Конституции Российской Федерации и применяться не может (параграф второй главы второй). Такое ограничение специально закреплено пунктом 1 статьи 3 Федерального Закона от 6 октября 1999 года

№ 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции Федерального Закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ). Вопреки этому проектом договора Администрации ЧР предлагается перераспределение конституционных предметов ведения, т.е. изменение Конституции РФ договорным путем. Рассмотрим основные направления предлагаемого перераспределения.

1. Часть компетенции Федерации по предметам ее ведения передается в совместное ведение с Чеченской Республикой (статьи 2 и 5.2 проекта договора). Помимо прямого нарушения Конституции РФ Чечня приобретает при этом право опережающего правового регулирования вопросов, которые составляют неотъемлемую часть государственного суверенитета Российской Федерации и являются по этой причине ее неотчуждаемыми суверенными правами. К числу таких неотчуждаемых прав, предлагаемых для передачи в совместное ведение относятся, например, следующие:

- организация мобилизационной подготовки народного хозяйства, размещение воинских частей на территории Чеченской Республики;
- координация управления общинами: энергетической системой, магистральным, железнодорожным, трубопроводным, воздушным и водным транспортом, связью, информационными системами;
- общие и коллизионные вопросы гражданства;
- координация бюджетно-финансовой, денежно-кредитной и ценовой политики;
- создание в соответствии с федеральным законодательством свободных экономических зон на территории Чеченской Республики;
- управление предприятиями (объектами), отнесенными к федеральной собственности, находящимися на территории Чеченской Республики;

- тарифное (экспортные пошлины) регулирование внешнеэкономической деятельности в отношении товаров и услуг, производимых на территории республики.

2. Часть исключительной компетенции Федерации предлагается передать в исключительное ведение Республики (статья 3 проекта договора), например:

- организация альтернативной гражданской службы на территории Чеченской Республики лицами, имеющими в соответствии с Федеральным Законом право на замену несения военной службы, установление особого порядка прохождения воинской службы в военно-учебных заведениях и военно-строительных отрядах, создаваемых на территории Чеченской Республики, в том числе для восстановления экономики и социальной сферы Республики;
- помилование лиц, осужденных судами Чеченской Республики;
- самостоятельное осуществление связей с иностранными государствами в области экономики, науки, культуры и спорта за исключением тех, которые отнесены к ведению федеральных органов исполнительной власти и совместному ведению Сторон.

3. Часть совместной компетенции предлагается закрепить в качестве исключительной компетенции Республики (статья 3 проекта договора), например:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными, лесными и другими природными ресурсами, являющимися исключительным достоянием и собственностью народа Чечни, за исключением объектов федеральной собственностью;
- установление перечня и размеров ставок республиканских и местных налогов и сборов (включая льготы по соответствующим видам этих налогов и сборов) в соответствии с налоговым законодательством Российской Федерации;

- правовое регулирование административных, семейных, жилищных отношений, отношений в области охраны окружающей среды и природопользования;
- поддержание законности и правопорядка, осуществление мероприятий по обеспечению общественной безопасности на территории республики.

Отмеченные нарушения Конституции РФ, помимо политической и правовой составляющей, обусловлены неверной интерпретацией российской конституционной модели разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами. Конституция РФ, закрепляя предметы ведения, как неоднократно отмечалось, определяет лишь законодательную компетенцию и не разграничивает компетенцию Федерации и ее субъектов в исполнительной сфере.

Разграничение исполнительной компетенции осуществляется федеральными законами и заключаемыми на их основе договорами между Федерацией и ее субъектами, в которых определяются конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти в рамках установленных Конституцией РФ соответствующих предметов ведения. Разработчики проекта договора не учитывают этого, а также смешивают различные юридические понятия: предметы ведения, компетенция и полномочия. В результате в предметы ведения включены конкретные полномочия в исполнительной сфере, что противоречит федеральному законодательству, теории и практике конституционного права России. Например, не вызывающая принципиального возражения необходимость совместного принятия решений по вопросам мобилизационной подготовки, размещения воинских подразделений на территории ЧР и определения полномочий каждой стороны в этой области, закреплена в проекте договора в рамках предметов совместного ведения, т.е. как совместная *законодательная* компетенция, что противоречит статье 71 Конституции РФ.

В этой связи в рамках договора (соглашений между отдельными федеральными и республиканскими органами власти) возможны:

- конкретизация полномочий сторон по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (далее - предметы совместного ведения);
- передача части исключительных полномочий (но не предметов ведения Федерации) федеральных органов исполнительной власти соответствующим республиканским органам, о чем говорилось выше;
- делегирование части республиканских полномочий федеральным структурам.

Предметы совместного ведения, сформулированные в статье 72 федеральной Конституции, дословно инкорпорированы в текст Основного Закона республики. Для наполнения их реальным содержанием представляется необходимым определить в договоре оптимальное соотношение объема федеральных и республиканских полномочий в важнейших сферах общественных отношений. В основу такого разделения государственной власти целесообразно использовать сформулированные выше базовые принципы: субсидиарности, взаимного делегирования компетенции, территориального верховенства Чеченской Республики, позитивного обязывания, сотрудничества и взаимной ответственности сторон. Данный подход представляется наиболее приемлимым при формировании федеративных отношений с Чеченской Республикой. Помимо повышения эффективности территориального управления реализация закрепление в договоре этих принципов будет способствовать созданию той самой широкой автономии Чечни, которая активно обсуждается в последнее время, укреплению взаимного доверия федеральных и республиканских властей. Рассмотрим с этих позиций те сферы общественных отношений, которые, как представляется, нуждаются не только в законодательном, но и в договорном регулировании.

Общественные отношения в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности являются основой возрождения мирной жизни в регионе и должны найти первоочередное отражение в договоре.

Данный раздел может содержать основные, но вместе с тем вполне конкретные направления совместной работы федеральных и республиканских властей, определять степень участия каждой из них в решении этих вопросов, например:

- делегирование максимального объема полномочий по охране общественного порядка, борьбе с преступностью и обеспечению общественной безопасности **в населенных пунктах** республиканской милиции, передача в двойное (федеральное и республиканское) подчинение не только милиции общественной безопасности, но и криминальной милиции;
- ограничение или полное изъятие из полномочий федеральных войск вопросов охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности **в населенных пунктах**;
- создание органов прокуратуры (с необходимой и достаточной штатной численностью) на всей территории республики, укомплектование их национальными кадрами; участие прокурорских работников в массовых мероприятиях по выявлению и задержанию лиц, причастных к незаконным вооруженным формированиям;
- разработка комплекса мер по предупреждению и пресечению незаконных задержаний и похищений людей на территории республики;
- обустройство и социальная адаптация возвращающихся в республику вынужденных переселенцев (вопрос находится в ведении Чечни, однако без участия Федерации, по крайней мере, финансового и материально-технического, его решение вряд ли возможно).

Общественные отношения в социальной сфере. Российская Федерация является социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7 федеральной Конституции). В этой связи в качестве самостоятельных предметов совместного ведения конституционно закреплены важнейшие направления социальной политики государства: воспитание, образование, здравоохранение, наука, культура, физическая культура и спорт, защита семьи, материнства, отцовства и детства, социальная защита (статья 72 Конституции России, статья 60 Конституции Чечни).

Федеральным законодательством произведено достаточно полное разграничение федеральных и региональных полномочий в этой сфере. Именно здесь различия между правовыми возможностями и реальной действительностью проявляются наиболее ярко. Так, в Российской Федерации устанавливаются государственные образовательные стандарты, включающие федеральный и национально-региональный компоненты (статья 7 Закона РФ «Об образовании»). К ведению субъектов относятся обязанность реализации федеральных и право на введение национально-региональных стандартов в области образования в рамках региональных нормативов финансирования образования за счет бюджетов субъектов (статья 29 Закона). Реализация этих, равных с другими регионами прав и обязанностей зависит от ряда условий, в первую очередь, от их бюджетной обеспеченности. Очевидно, что для Чеченской Республики, находящейся в стадии восстановления, без федерального участия многие правовые возможности, определенные законодательством, просто невыполнимы.

Для эффективной реализации социальной политики на территории республики целесообразно закрепить в договоре перечень обязанностей Федерации по воссозданию учреждений социальной сферы и корреспондирующие права и обя-

занности Чечни по организации их деятельности. В проекте Договора Администрации Чечни в области высшего образования (статья 5.8 проекта Договора) предлагается закрепить конкретные обязанности Правительства России и Правительства Чечни в этой сфере и ряд совместных исполнительных полномочий обеих сторон. Перечислим наиболее интересные из них, которые с определенной корректировкой, по мнению автора, могут быть закреплены в окончательном варианте договора:

«Правительство Чеченской Республики:

- безвозмездно передает высшим учебным заведениям объекты собственности (землю, основные фонды и иное имущество), используемые вузами, в их оперативное управление;
- устанавливает льготное налогообложение высших учебных заведений или содействует установлению такого налогообложения, если эти вопросы находятся вне его компетенции;
- обеспечивает участие в разработке законодательных актов и иных документов об образовании и науки в Чеченской Республике представителей высших учебных заведений, а также органов управления высшим образованием Российской Федерации;
- принимает участие в лицензировании высших учебных заведений.

Правительство Российской Федерации непосредственно либо через федеральные органы управления высшим образованием:

- осуществляет лицензирование, аттестацию и аккредитацию высших учебных заведений, проводит аттестацию научно-педагогических кадров;
- признает действие на всей территории Российской Федерации дипломов, выданных высшими учебными заведениями, находящимися на территории Чеченской Республики, ранее аккредитованными и вновь созда-

ваемыми, прошедшими в установленном порядке государственную аккредитацию;

- осуществляет методическое обеспечение деятельности вузов;
- обеспечивает участие представителей вузов в разработке федеральных законодательных актов, иных документов по развитию образования и науки в Чеченской Республике, информирование соответствующих органов управления высшим образованием Чеченской Республики о принятых нормативных документах в области высшего образования.

Обеспечение деятельности находящихся на территории Чеченской Республики высших учебных заведений осуществляется:

- финансирование высших учебных заведений, созданных по решениям Правительства Российской Федерации или по решениям Правительства Чеченской Республики, осуществляется соответственно из федерального бюджета Российской Федерации или республиканского бюджета Чеченской Республики;
- Правительство Российской Федерации и Правительство Чеченской Республики совместно осуществляют решение социальных проблем профессорско-преподавательского состава, студентов и сотрудников высших учебных заведений в соответствии с законодательством Российской Федерации и Чеченской Республики;
- Правительство Российской Федерации и Правительство Чеченской Республики в соответствии с законодательством Российской Федерации и Чеченской Республики, исходя из потребностей народного хозяйства, заключают договоры с другими государствами в области подготовки кадров с высшим образованием;
- Формирование объемов подготовки специалистов осуществляется органами управления высшим обра-

зованием Российской Федерации и Чеченской Республики».

Общественные отношения в сфере владения, пользования и распоряжения природными ресурсами. Природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории (статья 9 федеральной и республиканской конституций). Одновременно, природные ресурсы являются достоянием всего многонационального народа России, которая обладает суверенными правами и осуществляет юрисдикцию на всей ее территории (статья 4 Конституции Российской Федерации). Конституционный Суд РФ неоднократно в своих решениях (постановление от 9 января 1998 г., постановление от 7 июня 2000 г.) устанавливал, что природные ресурсы в силу их значимости для общества в целом, необходимости их рационального использования в интересах Российской Федерации и ее субъектов являются публичным достоянием всего многонационального народа Российской Федерации. По этой причине субъект РФ не вправе объявлять своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов Российской Федерации, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации.

Однако заложенный в проекте договора подход к решению этого исключительно важного для Российской Федерации и Чеченской Республики вопроса противоречит Конституции РФ, федеральным законам и Конституции самой Чеченской Республики, принятой общенародным референдумом. Земля, недра, водные и другие природные ресурсы Чечни объявляются достоянием народов, проживающих в республике (статьи 1, 3, 5.1 проекта договора). Земля, на которой размещаются воинские части и учреждения Вооруженных сил РФ, а равно и иные участки земли объявляются соб-

ственностью Чеченской Республики (статья 5.12 проекта договора).

Природные ресурсы и, конкретно, нефть – ключевой фактор, определяющий экономическую и политическую ситуацию в Чеченской республике. Владение, пользование и распоряжение недрами осуществляется Российской Федерацией и ее субъектами совместно в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации (статья 2 Закона Российской Федерации «О недрах»). Оптимальное соотношение федеральных и республиканских интересов, а соответственно и полномочий в этой сфере, позволит обеспечить не только возрождение экономики и благосостояние республики, но и повышение уровня экономического развития всей страны, а также эффективность вхождения Чечни в единое экономическое пространство Российской Федерации.

Заложенный в Законе Российской Федерации «О недрах» принцип «двух ключей», предусматривающий совместное (Федерацией и субъектом) принятие решений по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами (параграф первый главы пятой), создает возможность для нахождения необходимого сочетания федеральных и республиканских интересов при заключении Договора Российской Федерации с Чеченской Республикой. Данный договор, содержащий совместное решение по использованию и распоряжению нефтяными ресурсами, позволит наиболее полно обеспечить учет интересов государства в целом и Чеченской Республики, на территории которой находятся эти месторождения.

В рассматриваемом договоре целесообразно разграничить в натуре месторождения, управляемые, с одной стороны, Российской Федерацией, а с другой – Чеченской Республикой, а также объем прав, обязанностей и ответственности каждой из сторон в этой сфере.

В первую очередь необходимо определить участки недр республиканского значения, обозначить региональные пол-

номочия по их самостоятельному использованию и распоряжению, в том числе по заключению соглашений о разделе продукции. В их состав желательно включить рентабельные нефтяные промыслы, но только те, которыми реально могут управлять республиканские власти. Договором целесообразно предусмотреть разработку республиканской программы развития и использования закрепленных нефтяных ресурсов, возможности экспорта нефти, а также предоставления льгот по платежам при пользовании недрами.

Оставшиеся участки недр целесообразно закрепить за Федерацией, возложив на нее наряду с использованием действующих месторождений геологическую разведку новых, стратегическое планирование эксплуатации и воспроизводства нефтяного комплекса Чечни, а также осуществление федерального надзора за недропользователями.

В проекте договора имеются конкретные предложения по разграничению полномочий в этой области (статья 5.6), например:

ежегодно для предприятий Чеченской Республики органы государственного управления Российской Федерации согласовывают с органами государственного управления Чеченской Республики объемы добычи и поставки нефти и продуктов нефтепереработки за пределы Российской Федерации;

транспортировка нефти и нефтепродуктов будет осуществляться по графикам, определяемым Минтопэнерго России по согласованию с Правительством Чеченской Республики и многие другие обоснованные предложения.

Общественные отношения в сфере финансовых отношений. Возрождение экономики, обеспечение государственных гарантий в социальной, жилищно-коммунальной и иных сферах на территории Чечни невозможно без серьезного финансового обеспечения со стороны федеральной власти. В этой связи в договоре целесообразно обозначить стратегию развития финансовых отношений Российской

Федерации и Чеченской Республики: необходимость закрепления долгосрочных нормативов отчислений от регулирующих доходных источников и дотаций в республиканский бюджет, основные направления федеральных субвенций и предоставления налоговых льгот по федеральным налогам. В этой части договор следует рассматривать лишь как протокол о намерениях, так как конкретное содержательное решение в сфере финансовых отношений закрепляется только федеральным законом, а не путем договорного регулирования.

В целях ускорения расчетов между бюджетами, сокращения встречных финансовых потоков в договоре целесообразно установить, что расходы республиканского бюджета в части федеральных дотаций и субвенций могут финансироваться за счет доходов, собираемых на территории Чечни. Объемы такого финансирования необходимо определять ежегодными соглашениями федерального и республиканского правительств.

Необходимо отметить интересные предложения, заложенные в проекте договора Администрации Чечни (статья 5.5), например:

в целях создания условий для более оперативного решения вопросов кредитования мероприятий, жизненно важных для экономики Чеченской Республики, Правительство и Центральный Банк Российской Федерации выделяют в распоряжение Национального Банка Чеченской Республики соответствующие централизованные кредитные ресурсы, которые используются ими для предоставления кредитов коммерческим банкам и Правительству Чеченской Республики на цели, связанные с осуществлением республиканских программ развития экономики Чеченской Республики и решением неотложных социальных проблем;

размер централизованных кредитных ресурсов, выделяемых в распоряжение Национального Банка Чеченской Республики, будет определяться ежегодно Центральным банком

Российской Федерации по согласованию с Правительством Чеченской Республики.

Договор Российской Федерации и Чеченской Республики должен представлять собой серьезный комплексный нормативный правовой акт. В рамках данной работы рассмотрены лишь основные положения авторской концепции, использование которой, по нашему мнению, целесообразно при подготовке окончательного варианта Договора.

Предвижу возражения по вопросу нарушения конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации и предоставления Чеченской Республике незаконных преимуществ по сравнению с другими регионами и особого правового статуса, недопустимость которого отстаивает автор. Напомним, в этой связи, основные положения диалектики формального юридического равноправия и фактического неравенства субъектов РФ (параграф четвертый главы второй). Согласно принципу равноправия все субъекты обладают одинаковыми правами и обязанностями и несут одинаковую ответственность в федеративных отношениях с Россией. Они имеют тождественные предметы совместного ведения и равные правовые возможности устанавливать предметы своего ведения и организацию региональной власти. При реализации равных правовых возможностей в разных условиях субъекты приобретают неодинаковые реальные права и обязанности.

Различия природно-климатических условий, природных ресурсов, социально-экономического развития, демографических, национально-политических процессов обуславливают асимметрию регионов и, в конечном счете, приводят к неравенству населения этих территорий. Одинаковые правовые возможности, реализуясь в отличающихся объективных условиях, порождают различную политическую действительность.

Государственная политика, в этой связи, должна быть направлена на обеспечение гарантий равного правового ста-

туса субъектов и преодоление диспропорций на основе создания равных стартовых возможностей и бюджетного выравнивания регионов. Тем более это справедливо для послевоенной Чечни. Такой подход не противоречит, а наоборот направлен на реализацию конституционного принципа равноправия, ибо позволяет сблизить субъективные права и обязанности регионов и, в конечном счете, уменьшить социальное неравенство между людьми, проживающими на различных территориях нашей страны.

Подытоживая сказанное, следует отметить следующее. Конституция Республики закрепила правовые возможности интеграции Чечни в российской федеративной системе. Договор с федеральным центром наполнит Конституцию реальным содержанием и создаст необходимые условия для реализации конституционных положений в политической действительности, позволит разрешить многолетнее противоречие между государственным суверенитетом России и суверенитетом Чечни, обеспечит становление Чеченской Республики как полноправного субъекта в составе Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подведем некоторые итоги проведенного научного исследования, сформулируем основные выводы и предложения.

1. Федерация – это форма политико-территориального устройства государства, которая заключается в разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами (государствами, государственными образованиями) путем конституционного и иного нормативно-правового закрепления: определенных объемов государственной власти за разными ее уровнями, процедуры сотрудничества и согласования их интересов при принятии решений, представительства субъектов в законодательных (представительных) органах государства, единства и целостности государства.

2. Разделение государственной власти является важнейшим существенным признаком любой федерации, отражает федеративную природу государства, составляет суть федеративной государственности.

Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами (вертикальное разделение государственной власти), с одной стороны, и разделение государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (горизонтальное разделение государственной власти) соотносятся между собой как пересекающиеся, но не тождественные понятия.

3. Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами как научное понятие характеризуется значительным объемом, который содержит три группы правовых явлений, требующих научной разработки.

Первое – разделение компетенции между различными уровнями власти в федеративном государстве. Исследованию подлежат, во-первых, разграничение предметов ведения меж-

ду Российской Федерацией и ее субъектами и, во-вторых, разграничение полномочий между органами их государственной власти.

Второе – взаимодействие и сотрудничество между различными уровнями государственной власти в федеративном государстве при разделении и реализации их компетенции.

Третье – многонациональный народ Российской Федерации и народ субъекта Российской Федерации как единственные источники соответственно государственной власти всего федеративного государства и государственной власти его субъекта.

Народ рассматривается как главный и правообразующий источник компетенций всех уровней и ветвей государственной власти, а его правоотношения с ними как основа формирования компетенции Российской Федерации и ее субъектов, федеральных и региональных органов государственной власти.

4. Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами не означает ее разорванности, существования двух видов государственной власти, осуществляемых параллельно и независимо друг от друга.

Государственная власть в Российской Федерации в силу своей учредительной природы одна, едина и единственна. В связи с федеративным устройством государства она имеет два уровня, две формы своего проявления: федеральную и региональную. Обе эти формы одной государственной власти действуют одновременно, причем не раздельно, а, сопрягаясь и дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии диалектическое единство всей системы государственной власти в стране.

Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации составляет комплексный принцип федеративного устройства российского государства, который нуждается в правовом закреплении.

5. Российская Федерация как любая социальная система находится в противоречивом единстве с составляющими ее частями. В российской конституционной практике сложилось реальное противоречие между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения между ними государственной власти. Данное противоречие составляет важную государственную проблему, научная разработка которой осуществлена в настоящей монографии.

6. Историческое движение Российской Федерации при диалектическом рассмотрении предстает как процесс возникновения, развертывания и разрешения социальных противоречий, которые выступают источником ее самодвижения и саморазвития.

В ходе становления российского федерализма противоречие между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти проявляется в двух взаимосвязанных разновидностях:

- противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов;
- противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации.

7. Субъекты Российской Федерации по федеральной Конституции обладают всей полнотой государственной власти вне компетенции Российской Федерации по предметам ее ведения и предметам совместного ведения с федеративными субъектами. Такое качественное свойство государственности не противоречит, а, наоборот, соответствует общепризнанным научным положениям о природе суверенитета. Закрепленный Федеративным договором суверенитет республик не утратил свое существование как правовое явление с принятием Конституции 1993 года. Данная правовая возможность получила свое воплощение в политической действи-

тельности, в частности, в Конституции Чеченской Республики, принятой на общенародном референдуме, проведенном в республике.

Суверенность республик в составе Российской Федерации, закрепленная Федеративным договором (для Татарстана и Чечни – закрепленная их конституциями) является важным фактором, интегрирующим российскую федеративную систему, а не разрушающим ее.

8. Противоречие между одинаковыми правовыми возможностями субъектов в правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти и различными реальными правами и обязанностями, приобретаемыми субъектами в действительности, имманентно российской федеративной системе. Оно присуще ей на всех этапах развития, полностью непреодолимо и обусловлено объективной, а не правовой асимметрией различных регионов страны. Государственная региональная политика, в этой связи, должна быть направлена на уменьшение диспропорций между субъектами и сглаживание данного противоречия, предупреждение его обострения и перерастания в стадию социального конфликта.

9. Необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти в стране не может быть безграничной в федеративном государстве. В результате усиления централизации государственной власти в Российской Федерации нарушен конституционный баланс федеральной и региональной власти, происходит неизбежное в этой связи развертывание и обострение социальных противоречий российской федеративной системы. Общая тенденция к централизации должна быть уравновешена другой общей тенденцией к поиску согласия в федеративной системе. Поиск согласия, согласования интересов Российской Федерации и составляющих ее субъектов представляется важнейшим направлением снятия обострившихся противоречий между федеральным цен-

тром и регионами, предупреждения их перерастания в политические конфликты под флагами региональной самостоятельности.

10. Принципы разделения государственной власти между различными уровнями федеративной системы являются важнейшими факторами ее стабильности и эффективности функционирования. Поиск оптимальной модели приобретает особое значение для Российской Федерации в условиях регионального многообразия и ориентации субъектов РФ на расширение своей самостоятельности.

Автором сформулированы десять основных принципов разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами:

- субсидиарности;
- взаимного делегирования полномочий;
- территориального верховенства субъектов Российской Федерации;
- достаточной необходимости федерального правового регулирования по предметам совместного ведения;
- рамочного законодательного регулирования по предметам совместного ведения;
- сотрудничества Российской Федерации и ее субъектов;
- позитивного обязывания;
- взаимной ответственности;
- надлежащего правового регулирования;
- сравнительной юридической силы.

11. Принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами нуждаются в адекватной правовой форме для своего закрепления. В монографии осуществлено юридическое обоснование конституционной невозможности их определения федеральным законом. Принципы разделения государственной власти в федеративном государстве не могут устанавливаться одной стороной федеративных отношений – федеральным центром. В федеративной государстве стороны федеративных отноше-

ний должны договориться, придти к общему согласию по основам разделения государственной власти в стране.

12. По смыслу Конституции Российской Федерации такие принципы могут быть урегулированы либо самой Конституцией, принятой на общенародном референдуме, либо Федеративным договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию. Федеративный договор 1992 года исчерпал себя как действующий источник конституционного права. Назрела необходимость в заключении нового Федеративного договора, которые закрепят общее согласие Федерации и ее субъектам по основам федеративного устройства Российского государства и, в первую очередь, принципы разделения государственной власти в стране. Именно таким путем представляется возможным достичь консолидации общества и национального единства. Такая задача определена Президентом Российской Федерации как одна из важнейших в государственной политике на ближайшие годы.

13. Принципы разделения государственной власти являются основой дальнейшего разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами по конституционно установленным предметам ведения. Приоритетной формой такого разграничения в пределах дозволенного данными принципами является федеральный закон.

В рамках определенных федеральным законом заключаются договоры Российской Федерации с ее субъектами. Заключение договоров между Российской Федерацией и ее субъектами не противоречит конституционному принципу равноправия федеративных субъектов. Наоборот, учитывая региональные особенности, они должны быть направлены на разрешение противоречия между одинаковыми правовыми возможностями субъектов Российской Федерации и различными реальными правами и обязанностями, приобретаемыми субъектами в действительности. Договоры позволят преодо-

леть диспропорции в социально-экономическом развитии регионов, выполняя компенсационную функцию в пользу субъектов, которые в силу объективных причин не в состоянии в полной мере (наряду с другими субъектами) воспользоваться общим правовым равенством и нуждаются в дополнительной государственной поддержке. Необходимость заключения такого договора с Чеченской Республикой является тому подтверждением.

14. Чеченская республика находится на первоначальном этапе «вхождения» в Российскую Федерацию (после длительного перерыва), этапе ее становления как субъекта Российской Федерации. В этой ситуации назрела необходимость в подготовке широкомасштабного договора с Чеченской Республикой, направленного на ее интеграцию в составе Российской Федерации, а не просто очередного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными и республиканскими органами государственной власти. Автором на основе проведенного исследования разработаны конкретные предложения по подготовке такого договора, которые внесены в представительство Президента Российской Федерации в южном Федеральном округе.

15. В конституционной практике формируется новое направление совершенствования законодательного процесса: мониторинг правового пространства и правоприменительной практики, которому предстоит занять важное место в перспективной модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, оформить ее структурную завершенность. В настоящее время с участием автора разрабатывается концепция Ставропольского центра мониторинга права, создание которого предполагается в соответствии с итоговым документом Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение».

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

**ЗАКОН
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

**О МЕРАХ ПО ПРЕСЕЧЕНИЮ НЕЗАКОННОЙ
МИГРАЦИИ В СТАВРОПОЛЬСКИЙ КРАЙ**

(в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Принят
Государственной Думой СК
6 июня 2002 года

Настоящий Закон направлен на упорядочение разрешения вопросов, связанных с пребыванием и определением на постоянное место жительства на территории Ставропольского края граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства, на усиление государственного контроля за миграционными процессами в целях защиты конституционных прав и свобод всех законно находящихся на территории Ставропольского края лиц.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. В настоящем Законе используются следующие основные понятия:

миграция - совокупность пространственных перемещений лиц через границы государств, иные территориальные образования, вне зависимости от причин перемещений и их длительности, в целях изменения постоянного места жительства или временного проживания;

место пребывания - место, где гражданин временно проживает, - гостиница, санаторий, дом отдыха, пансионат, кемпинг, больница, туристская база, иное подобное учреждение,

а также жилое помещение, не являющееся местом жительства гражданина;

место жительства - место, где гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), социального найма, договору аренды либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, - жилой дом, квартира, служебное жилое помещение, специализированный дом (общежитие, гостиница, приют, дом маневренного фонда, специальный дом для одиноких и престарелых, дом - интернат для инвалидов, ветеранов и другие), а также иное жилое помещение;

органы регистрационного учета - органы внутренних дел, а в населенных пунктах, где отсутствуют органы внутренних дел, - органы местного самоуправления, осуществляющие регистрацию граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства по месту пребывания и по месту жительства;

ответственные за регистрацию - должностные лица жилищно - эксплуатационных и других организаций, граждане, осуществляющие вселение в принадлежащие им либо подведомственные жилые помещения новых лиц;

миграционное законодательство - законодательные акты, а также иные нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие вопросы, связанные с въездом в Российскую Федерацию и выездом из Российской Федерации, выбором места пребывания и места жительства на территории Российской Федерации.

Статья 2. Незаконной миграцией признается прибытие в Ставропольский край граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства из других государств и регионов Российской Федерации и (или) проживание на его территории с нарушением порядка, установленного федеральным законодательством, в том числе:

невыполнение гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами, лицами без гражданства обязанности зарегистрироваться в органах регистрационного учета в трехдневный срок со дня прибытия для временного проживания в жилых

помещениях, не являющихся их местом жительства, на срок свыше 10 дней;

невыполнение гражданами Российской Федерации обязанности зарегистрироваться в органах регистрационного учета в семидневный срок со дня прибытия на новое место жительства;

невыполнение иностранными гражданами, лицами без гражданства, постоянно или временно проживающими в Ставропольском крае, обязанности ежегодно проходить перерегистрацию в органах регистрационного учета по месту своего жительства;

изменение по собственному желанию временно проживающим иностранным гражданином или лицом без гражданства места своего проживания в пределах Ставропольского края, где ему разрешено временное проживание, или избрание местом своего проживания Ставропольский край вместо другого субъекта Российской Федерации, где ему разрешено временное проживание;

отсутствие у иностранных граждан или лиц без гражданства российской визы, приглашения на въезд в Российскую Федерацию, не требующего получения визы, разрешения на временное проживание или вида на жительство;

нахождение иностранных граждан или лиц без гражданства на территории Ставропольского края по истечении установленного срока пребывания или временного проживания либо после аннулирования разрешения на временное проживание или вида на жительство;

абзац восьмой исключен. - Закон СК от 18.04.2003 N 4-кз

отсутствие у иностранных граждан или лиц без гражданства средств для проживания на территории Российской Федерации и выезда из Российской Федерации, фиктивность (неисполнимость) продекларированных гарантий предоставления таких средств приглашающей стороной;

наличие других предусмотренных федеральным законодательством обстоятельств, свидетельствующих о незаконности нахождения на территории Российской Федерации и территории Ставропольского края. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Приобретение жилого дома, квартиры, иной недвижимости на территории Ставропольского края гражданином Российской

Федерации, иностранным гражданином, лицом без гражданства не является достаточным основанием для признания законности его нахождения на данной территории с целью проживания.

Статья 3. В соответствии с федеральным законодательством миграция в Ставропольский край носит регулируемый характер и допускается в том объеме, в котором геополитическая обстановка, экономические и социальные условия позволяют обеспечивать права и свободы граждан, законно находящихся на территории края, государственную и общественную безопасность. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Статья 4. Органы государственной власти и органы местного самоуправления в Ставропольском крае содействуют обустройству и интеграции в социальную среду только вынужденных и законно находящихся на его территории мигрантов с соблюдением конституционного принципа недопустимости осуществления права граждан Российской Федерации, иностранных граждан и лиц без гражданства на свободу передвижения, выбор места пребывания и места жительства с нарушением законных прав и интересов лиц, постоянно проживающих на территории Ставропольского края. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Статья 5. Правительство Ставропольского края ежегодно, с учетом мнения органов местного самоуправления в Ставропольском крае, рассчитывает в разрезе каждого муниципального образования численность лиц, которые могут быть определены на постоянное место жительства в населенных пунктах Ставропольского края и обеспечены государственными гарантиями в социально - культурной, жилищно - коммунальной, медицинской, образовательной и иных сферах за счет бюджета Ставропольского края и бюджетов муниципальных образований. Одновременно определяются территории (районы, населенные пункты), наиболее предпочтительные для расселения. Финансовые средства, необходимые для обеспечения указанных лиц государственными гарантиями, предусматриваются в бюджете Ставропольского края и бюджетах муниципальных образований.

Привлечение в Ставропольский край иностранной рабочей силы осуществляется в соответствии с ежегодной квотой, устанавливаемой в порядке, предусмотренном федеральным законодательством. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Статья 6. В соответствии с федеральным законодательством контроль за соблюдением миграционного законодательства гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства, должностными лицами государственных, муниципальных и иных органов и организаций на территории Ставропольского края осуществляют органы внутренних дел Ставропольского края.

Осуществление данного контроля сопровождается:

ведением автоматизированного банка данных, в котором сосредоточивается информация о каждом выявленном факте незаконного нахождения, нарушения порядка пребывания и проживания, о наложенных административных взысканиях и других мерах, принятых в отношении соответствующих лиц;

обменом информацией с органами внутренних дел соседних субъектов Российской Федерации по вопросам незаконной миграции и выработки необходимых совместных мер по борьбе с незаконной миграцией. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Статья 7. В целях обеспечения взаимодействия между территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами государственной власти Ставропольского края и органами местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края в области управления миграционными процессами, а также выработки совместных мер по борьбе с незаконной миграцией и их реализации создается краевая межведомственная комиссия по вопросам миграции.

Краевая межведомственная комиссия по вопросам миграции формируется из представителей органов государственной власти Ставропольского края, органов местного самоуправления муниципальных образований Ставропольского края, в ее состав могут входить представители территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Состав краевой межведомственной комиссии по вопросам миграции и положение о ней утверждаются Правительством Ставропольского края.

Межведомственные комиссии по вопросам миграции в городах краевого значения и районах Ставропольского края могут быть образованы по решению Правительства Ставропольского края. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Глава II. ПОСЛЕДСТВИЯ НЕСОБЛЮДЕНИЯ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья 8. К лицам, подпадающим под признаки, указанные в статье 2 настоящего Закона, а также к гражданам, способствующим незаконной миграции, применяются меры административного воздействия в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и настоящим Законом.

Статья 9. Должностные лица государственных, муниципальных и иных органов и организаций, допустившие нарушения миграционного законодательства, несут дисциплинарную и административную ответственность в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и настоящим Законом.

Статья 10. В случае обнаружения фактов получения гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства обманным путем оснований для регистрации по месту пребывания или по месту жительства на территории Ставропольского края принимаются меры к аннулированию регистрации и применению соответствующих мер административного воздействия.

Статья 11. Выявление фактов нарушения миграционного законодательства в Ставропольском крае осуществляется органами внутренних дел и органами местного самоуправления с непосредственным участием органов территориального общественного самоуправления.

Статья 12. Иностранцы граждане и лица без гражданства в случаях утраты или прекращения законных оснований для их даль-

нейшего пребывания (проживания) в Российской Федерации и Ставропольском крае, а также в иных случаях, предусмотренных федеральным законодательством, подлежат административному выдворению за пределы Российской Федерации или депортации. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Статья 13. Обращения лиц, проживающих на территории Ставропольского края, об оказании им содействия в улучшении материального, бытового, социального положения, необходимость которого возникла в результате совершения ими сделок с незаконными мигрантами, не подлежат удовлетворению.

Глава III. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА НАРУШЕНИЕ МИГРАЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Статья 14. Нарушение на территории Ставропольского края миграционного законодательства, в том числе:

нарушение должностным лицом организации (независимо от формы собственности), принимающей в Российской Федерации иностранного гражданина или лицо без гражданства, обеспечивающей их обслуживание или выполняющей обязанности, связанные с соблюдением условий пребывания в Российской Федерации и транзитного проезда через территорию Российской Федерации иностранных граждан или лиц без гражданства, установленного порядка их регистрации, оформления документов на право их пребывания, проживания, передвижения, изменения места жительства в Российской Федерации и выезда за ее пределы;

непринятие гражданином, пригласившим в Российскую Федерацию иностранного гражданина или лицо без гражданства по частным делам и предоставившим им жилое помещение, мер по обеспечению в установленном порядке их своевременной регистрации и выезда за пределы Российской Федерации по истечении определенного срока пребывания в Российской Федерации;

предоставление жилого помещения или транспортного средства либо оказание иных услуг иностранному гражданину или лицу без гражданства, находящимся в Российской Федерации с нарушением установленного порядка или правил транзитного проезда через ее территорию;

проживание или пребывание гражданина Российской Федерации, обязанного иметь удостоверение личности гражданина (паспорт), без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства;

допущение лицом, ответственным за соблюдение правил регистрационного учета, проживания гражданина Российской Федерации без удостоверения личности гражданина (паспорта) или по недействительному удостоверению личности гражданина (паспорту) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства, а равно допущение гражданином проживания в занимаемом им или в принадлежащем ему на праве собственности жилом помещении лиц без удостоверения личности гражданина (паспорта) либо без регистрации по месту пребывания или по месту жительства влечет административную ответственность, предусмотренную Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Статьи 15 - 19. Исключены. - Закон СК от 18.04.2003 N 4-кз

Статья 20. Предоставление незаконным мигрантам льгот и преимуществ в жилищно - бытовом, трудовом, социальном обустройстве, если это нарушает законные права и интересы лиц, проживающих на территории Ставропольского края, влечет наложение на должностных лиц государственных и муниципальных органов и организаций административного штрафа в размере от двадцати до пятидесяти минимальных размеров оплаты труда.

Статья 21. На должностных лиц государственных и муниципальных органов и организаций, совершивших административные правонарушения, предусмотренные настоящим Законом, налагаются также дисциплинарные взыскания.

Статья 22. Назначение наказаний, предусмотренных статьей 20 настоящего Закона, и производство по их исполнению осуществляются в установленном порядке административными комиссиями.

ми в районах Ставропольского края и административными комиссиями в городах краевого значения.

Протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных статьей 20 настоящего Закона, составляются должностными лицами, определяемыми соответственно Правительством Ставропольского края и органами местного самоуправления городов краевого значения. (в ред. Закона СК от 18.04.2003 N 4-кз)

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 23. Настоящий Закон вступает в силу через десять дней со дня его официального опубликования.

Губернатор
Ставропольского края
А.Л.ЧЕРНОГОРОВ

г. Ставрополь
24 июня 2002 года
N 27-кз

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ЗАКОН

СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

О НАЛОГОВОЙ ПОЛИТИКЕ В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ

Принят
Государственной Думой СК
24 ноября 1994 года

Глава 1. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Понятие и цели налоговой политики в Ставропольском крае

1. Налоговая политика в Ставропольском крае (далее - налоговая политика) включает в себя основные принципы установления, изменения и отмены налоговых платежей, предоставления налоговых льгот в Ставропольском крае, систему краевых и местных налогов, приоритетные направления льготного налогообложения.

2. Налоговая политика направлена на стимулирование развития экономики края, поддержку сельскохозяйственного и промышленного производителя и формирование на этой основе бездефицитного бюджета.

Статья 2. Компетенция органов государственной власти и местного самоуправления в области налоговой политики

1. Государственная Дума Ставропольского края обладает следующими полномочиями в области налоговой политики:

- а) разработка основных принципов налогообложения в крае;
- б) определение системы краевых и местных налогов; установление, изменение и отмена краевых налоговых платежей и сборов, освобождение от их уплаты;

в) определение приоритетных направлений льготного налогообложения, установление и предоставление налоговых льгот в части, зачисляемой в краевой бюджет.

2. Администрация Ставропольского края обладает следующими полномочиями в области налоговой политики:

а) разрабатывает и представляет для принятия Государственной Думой Ставропольского края акты налогового законодательства;

б) дает заключения по проектам правовых актов об установлении, изменении, отмене налогов и сборов, установлении и предоставлении налоговых льгот для отдельных категорий налогоплательщиков;

в) разрабатывает и представляет для рассмотрения Государственной Думой Ставропольского края основные направления государственной налоговой политики Ставропольского края на очередной бюджетный год;

г) организует работу по взиманию налогов на территории Ставропольского края в соответствии с действующим законодательством.

3. Представительные органы местного самоуправления обладают следующими полномочиями в области налоговой политики:

а) установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;

б) установление и предоставление налоговых льгот в части, зачисляемой в соответствующий местный бюджет.

При отсутствии представительного органа местного самоуправления указанными полномочиями обладает глава местной администрации (глава местного самоуправления).

Статья 3. Установление, изменение и отмена краевых и местных налоговых платежей

1. Краевые и местные налоги устанавливаются, изменяются и отменяются нормативными правовыми актами Государственной Думы Ставропольского края и органов местного самоуправления в соответствии с их компетенцией, закрепленной настоящим Законом.

2. Нормативные правовые акты, устанавливающие, изменяющие и отменяющие краевые и местные налоговые платежи, принимаются, как правило, не позднее утверждения соответствующего бюджета на следующий финансовый год. В ином случае они в обязательном порядке предусматривают внесение необходимых уточнений в соответствующий бюджет.

3. Проекты нормативных правовых актов об установлении, изменении и отмене краевых и местных налогов рассматриваются только при наличии заключения главы соответствующей администрации с обязательным предоставлением расчета о влиянии вносимых предложений на доходы бюджета территории.

4. Краевые и местные налоги вводятся на всей территории края или соответствующего административно - территориального образования, если иное не предусмотрено устанавливающим их нормативным правовым актом. В целях разработки оптимальной системы краевых и местных налогов некоторые из них в порядке налогового эксперимента могут устанавливаться на отдельных территориях.

Статья 4. Нормативные акты по вопросам налогообложения

1. Нормативные правовые акты, затрагивающие права и обязанности налогоплательщика, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. При налогообложении применяются официально опубликованные нормативные акты, действующие на день уплаты или взимания налогов.

2. Нормативные правовые акты, устанавливающие новые налоги, увеличивающие их ставки или иным образом ухудшающие положение налогоплательщика, обратной силы не имеют.

Акты, улучшающие положение налогоплательщика, могут иметь обратную силу.

3. Недействительны и не подлежат применению налоговые акты, принятые органами государственной власти, местного самоуправления и должностными лицами вне пределов их компетенции.

В случае противоречия между федеральным законом или подзаконным актом, принятым по вопросам, находящимся вне преде-

лов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и края и правовым актом, принятым Государственной Думой Ставропольского края в соответствии с ее компетенцией, определенной настоящим Законом, действует правовой акт, принятый Государственной Думой Ставропольского края.

4. В случае противоречия между нормами краевого налогового законодательства или неоднозначного их толкования все сомнения обращаются в пользу налогоплательщика.

Статья 5. Краевые налоги и сборы

К краевым налогам и сборам относятся:

- а) налог на имущество предприятий;
- б) лесной доход;
- в) плата за воду, забираемую промышленными предприятиями из водохозяйственных систем;
- г) сбор на нужды образовательных учреждений;
- д) краевые регистрационные (лицензионные) сборы.

Статья 6. Местные налоги и сборы

1. На территории Ставропольского края устанавливается система местных налогов и сборов, предусмотренных Законом Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации».

2. Совокупная ставка всех целевых сборов в год, предусмотренных подпунктом «ж» пункта 1 статьи 21 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», не может превышать 3 процентов от 12 установленных законом минимальных размеров оплаты труда для физического лица, а для юридического лица - 3 процентов от годового фонда заработной платы, рассчитанного исходя из установленного законом минимального размера оплаты труда.

Статья 7. Основные принципы льготного налогообложения в Ставропольском крае

1. Льготы по всем видам налогов применяются только в соответствии с действующим законодательством. В целях стимулирования приоритетных направлений развития экономики органы

государственной власти и местного самоуправления могут предоставлять отдельным категориям плательщиков налоговые льготы в пределах сумм, зачисляемых в их бюджеты. (Под отдельными категориями налогоплательщиков понимается группировка предприятий, расположенных на территории района, города, края, по видам деятельности или по отраслевому признаку). Запрещается предоставление налоговых льгот, носящих индивидуальный характер, если иное не установлено законодательными актами Российской Федерации.

2. Льготы, предоставленные органами государственной власти и местного самоуправления на территории Ставропольского края, должны носить целевой характер. Запрещается предоставление нецелевых налоговых льгот.

Под целевой налоговой льготой понимается льгота с четко определенными условиями использования льготуемых сумм или требованиями к осуществлению производственно - хозяйственной деятельности налогоплательщика (направление определенной части льготуемой суммы на развитие производства, ограничение цены на производимую продукцию, реализация ее в крае, выполнение краевых программ и т. п.). Условия предоставления льготы в обязательном порядке перечисляются в решении органа государственной власти или местного самоуправления, предоставившего налоговую льготу. Льготы предоставляются до конца календарного года за исключением случаев, предусмотренных главой 2 настоящего Закона.

3. Проекты правовых актов о предоставлении налоговых льгот рассматриваются только при наличии заключения главы соответствующей администрации и в обязательном порядке предусматривают внесение необходимых уточнений в соответствующий бюджет. В заключении должны содержаться обоснование необходимости льготы, размеры выпадающих доходов, целевое назначение и условия ее предоставления.

4. При несоблюдении налогоплательщиком условий предоставления льготы вся сумма платежей, исчисленная без учета льготы, а также 100 процентов от этой суммы в виде штрафа взыскивается с него в бюджет соответствующей территории. Данное решение оформляется мотивированным постановлением начальника налогового органа.

5. В соответствии с федеральным законодательством могут предоставляться следующие льготы индивидуального характера:

5.1. Налоговый кредит (отсрочка взимания налогов) предоставляется в порядке и на условиях, установленных Законом Российской Федерации «Об инвестиционном налоговом кредите». Основанием для выдачи налогового кредита является кредитное соглашение налогового органа с налогоплательщиком, согласованное с финансовым органом администрации территории (приложение 1).

5.2. В целях стимулирования деятельности предприятий по выполнению ими краевых социально - экономических программ, особо важных заказов по социально - экономическому развитию территории или оказанию особо важных услуг населению данной территории органы государственной власти и местного самоуправления могут при утверждении соответствующего бюджета предоставлять индивидуальные целевые налоговые льготы. Налогоплательщик, претендующий на льготу, обязан заключить с администрацией территории налоговое соглашение (приложение 2), которое при рассмотрении бюджета должно утверждаться представительным органом территории.

При нарушении налогового соглашения вся сумма налога, причитающаяся к уплате в бюджет без учета льготы, а также 25 процентов от этой суммы в виде штрафа на основании решения администрации взыскиваются в бюджет соответствующей территории.

Глава 2. ОСОБЕННОСТИ НАЛОГООБЛОЖЕНИЯ ОТДЕЛЬНЫХ ОБЪЕКТОВ

Статья 8. Налог на прибыль

1. Ставка налога на прибыль предприятий, организаций, банков и страховщиков в части, зачисляемой в бюджет края, устанавливается ежегодно при утверждении краевого бюджета.

При этом определяются приоритетные направления развития экономики края, по которым устанавливается пониженная ставка налога на прибыль.

2. Ставка налога на прибыль банков и кредитных учреждений, в части, зачисляемой в бюджет края, понижается до 20 про-

центов при налогообложении прибыли, полученной от кредитования жилищного строительства, при условии ведения раздельного учета.

3. Не исчисляется налог на прибыль в части, подлежащей зачислению в бюджет края по прибыли, получаемой:

а) от прироста выпуска промышленной продукции по итогам года, а также от реализации вновь освоенных изделий по перечню, утверждаемому Государственной Думой Ставропольского края при принятии краевого бюджета, в течение двух лет.

Под приростом промышленной продукции по итогам года понимается количественное увеличение объема выпускаемой продукции по итогам года по сравнению с предыдущим годом;

б) вновь вводимыми производственными предприятиями (предприятиями по производству товаров народного потребления и продукции производственно - технического назначения) и вновь вводимыми производствами в течение двух лет с момента их ввода. В случае сокращения нормативного срока (но не более 2-х лет) строительства, пуска производства период освобождения от уплаты налога увеличивается на срок сокращения норматива.

Указанная льгота не распространяется на предприятия, созданные на базе ликвидированных (реорганизованных) предприятий, их филиалов и структурных подразделений. В случае прекращения деятельности предприятия до истечения трехлетнего срока сумма налога исчисляется в полном размере за весь период его деятельности;

в) сельскохозяйственными предприятиями от реализации продукции из давальческого сырья, произведенного этими предприятиями;

г) медицинскими учреждениями, при условии направления не менее 50 процентов полученной прибыли на развитие собственной медицинской базы.

Статья 9. Налог на имущество

1. Ставка налога на имущество предприятий и организаций устанавливается ежегодно при утверждении краевого бюджета.

При этом ставка налога на имущество понижается на 50 процентов для предприятий и организаций по приоритетным направлениям развития экономики края.

2. Не исчисляется налог на имущество в части средств, зачисляемых в краевой бюджет по:

- а) медицинскому оборудованию медицинских и лечебно-профилактических учреждений (поликлиник, больниц, санаториев, домов отдыха, профилакториев и и других аналогичных учреждений);
- б) основным средствам предприятий городского, междугородного и пригородного пассажирского автотранспорта и автоколонн войскового типа, используемым в основной деятельности, при условии направления не менее 50 процентов налога на обновление этих основных средств;
- в) имуществу предприятий и учреждений уголовно - исполнительной системы органов внутренних дел;
- г) имуществу объектов консервации по перечню, утверждаемому Государственной Думой Ставропольского края при принятии краевого бюджета;
- д) основным средствам ремонтных, ремонтно - технических предприятий, используемым для обслуживания сельскохозяйственных производителей по перечню, утверждаемому Государственной Думой Ставропольского края при принятии краевого бюджета.

Статья 10. Налог с владельцев транспортных средств

Ставка налога с владельцев транспортных средств устанавливается в следующих размерах (с каждой лошадиной силы):

Наименование объектов обложения	Размер годового налога, в процентах (%) от размера ежемесячной минимальной оплаты труда
Автомобили легковые с мощностью двигателя до 100 л.с.(до 73,55 кВт) включительно	0,5
свыше 100 л.с. (свыше 73,55 кВт)	5

Мотоциклы и мотороллеры	0,3
Автобусы	0,5
Грузовые автомобили и тракторы мощностью двигателя до 100 л.с. (до 73,55кВт) включительно	0,5
свыше 100 до 150 л.с. (свыше 73,55 кВт до 110,33 кВт)	0,7
свыше 150 до 200 л.с. (свыше 110,33 кВт до 147,1 кВт)	1
свыше 200 до 250 л.с. (свыше 147,1 кВт до 183,9 кВт)	1,2
свыше 250 л.с. (свыше 183,9 кВт)	1,5
Другие самоходные машины и механизмы на пневмоходу	1

Глава 3. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 11. Порядок применения настоящего Закона

1. Ранее принятые на территории края нормативные правовые акты по вопросам налогообложения действуют в части, не противоречащей настоящему Закону.

2. Ранее предоставленные налоговые льготы действуют до истечения их срока или отмены Государственной Думой Ставропольского края.

3. Инструкции и методические материалы по применению настоящего Закона и вопросам взимания краевых и местных налогов издаются администрацией Ставропольского края совме-

стно с Государственной налоговой инспекцией по Ставропольскому краю.

Глава администрации
Ставропольского края
Е.С.КУЗНЕЦОВ

г. Ставрополь
2 декабря 1994 года
N 11-КЗ

Приложение 1

к Закону Ставропольского края
«О налоговой политике
в Ставропольском крае»
от 02.12.94 N 11-КЗ

КРЕДИТНОЕ СОГЛАШЕНИЕ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ НАЛОГОВОГО КРЕДИТА

Налоговый орган по согласованию с финансовым управлением (отделом) райгородминистрации, в дальнейшем именуемый «кредитор», в лице руководителя налогового органа

_____ (Ф. И. О.)

и руководителя объединения, предприятия, организации

_____ (Ф. И. О.)

_____ (наименование предприятия - налогоплательщика)
заключили настоящее соглашение о нижеследующем:

1. Предмет соглашения

1.1. В целях

_____ (содержание соглашения)

налогоплательщику на указанные цели предоставляется целевая налоговая льгота.

2. Кредитор обязуется:

2.1. Предоставить налогоплательщику налоговый кредит в виде отсрочки налогового платежа

_____ (вид налога)
за календарный год (январь - декабрь) в сумме _____ тыс. руб.

в том числе:

за I квартал _____ тыс. руб.

за II квартал _____ тыс. руб.

за III квартал _____ тыс. руб.

за IV квартал _____ тыс. руб.

на _____ компенсацию _____ затрат
по _____
(указать вид затрат)

2.2. Кредит предоставить на срок

_____ лет, с момента получения последней суммы.

2.3. Погашать кредит в следующем порядке:

первый срок погашения _____ год в сумме _____ тыс. руб.

второй срок погашения _____ год в сумме _____ тыс. руб.

третий срок погашения _____ год в сумме _____ тыс. руб.

четвертый срок погашения _____ год в сумме _____ тыс. руб.

пятый срок погашения _____ год в сумме _____ тыс. руб.

Конкретные сроки погашения оформляются дополнительными срочными обязательствами по погашению кредита на каждый год.

2. 4. Предельный срок погашения кредита год.

2. 5. По истечении предельного срока пользования кредитом взимать сумму процента в размере сложного процента инфляции, призна-

ваемого в качестве официального индекса инфляции Правительством Российской Федерации, определяемого для периода кредитного соглашения соответствующим органом.

3. Заемщик обязуется:

- 3.1. Выполнять все требования кредитного соглашения.
- 3.2. Использовать кредит строго по целевому назначению.
- 3.3. Предоставлять по первому требованию необходимые документы, подтверждающие целевое использование полученных средств.

При нецелевом использовании кредита кредитор вправе требовать досрочный его возврат и уплату в размере 0,2% с суммы предоставленного кредита с момента установления факта нецелевого использования.

3.4. При неуплате причитающихся платежей в установленные обязательством сроки взыскание производится в бесспорном порядке.

4. Кредитор и заемщик

4.1. Кредитор и заемщик по истечении календарного года рассматривают ход выполнения предприятием - заемщиком дохода и в случаях отклонения фактически полученных доходов от расчетных производят корректировку кредитного соглашения.

4.2. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств стороны вправе расторгнуть кредитное соглашение в одностороннем порядке.

Досрочно расторжение соглашения становится обязательным со дня вручения письменного уведомления об этом с указанием причин расторжения.

5. Срок действия

Соглашение действует на период полного погашения задолженности по налоговому кредиту.

6. Разрешение споров

Неурегулированные сторонами споры и разногласия разрешаются в порядке, установленном действующим законодательством.

7. Внесение изменений и дополнений

7.1. По взаимному соглашению сторон в кредитное соглашение могут быть внесены изменения, дополнения.

7.2. Все действия сторон по изменению (дополнению) соглашения имеют юридическую силу при обязательном соблюдении их в письменной форме, подписанной руководителями налогового органа и налогоплательщиком.

Приложение:

1. Расчет и обоснования налогового кредита
2. Расчет доходов (прибыли) предприятия
3. Расчет налога на имущество

За кредитора

Руководитель налогового органа

Руководитель финоргана

За заемщика

Руководитель

налогоплательщика

Приложение 2

к Закону Ставропольского края
«О Налоговой политике
в Ставропольском крае»
от 02.12.94 N 11-КЗ

НАЛОГОВОЕ СОГЛАШЕНИЕ НА ПРЕДОСТАВЛЕНИЕ ЦЕЛЕВОЙ НАЛОГОВОЙ ЛЬГОТЫ

Администрация города (района), в дальнейшем именуемая «кредитор», в лице администрации

_____ (Ф.И.О.)

и руководителя объединения (предприятия, фирмы, ТОО, АО ИЧП) именуемый «налогоплательщик»

_____ (наименование предприятия)

_____ (Ф.И.О.)

заключили настоящее соглашение о нижеследующем:

1. Предмет соглашения

1. 1. В целях

(содержание соглашения)

2. Кредитор обязуется:

2. 1. Предоставить налогоплательщику целевую налоговую льготу в виде:

(полного либо частичного освобождения от уплаты налога, вид налога и др.)

в пределах сумм налоговых платежей, зачисляемых

(какой бюджет)

бюджет, на компенсацию затрат по

(указать вид затрат)

2.2. Целевую льготу предоставить на срок _____ лет с момента подписания настоящего соглашения.

3. Налогоплательщик обязуется:

3.1. Выполнять требования настоящего соглашения.

3.2. Предоставлять по первому требованию необходимые документы, подтверждающие целевое использование льготы.

3.3. При нарушении настоящего соглашения внести всю сумму, причитающуюся к уплате в бюджет при отсутствии такого соглашения, а также 100 процентов от этой суммы в виде штрафа.

4. Кредитор и налогоплательщик

4.1. Кредитор и налогоплательщик по истечении календарного года рассматривают ход выполнения настоящего соглашения.

4.2. В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения обязательств стороны вправе расторгнуть налоговое соглашение в одностороннем порядке.

роннем порядке. Досрочное расторжение соглашения становится обязательным со дня вручения письменного уведомления об этом с указанием причин расторжения.

5. Срок действия соглашения

Соглашение действует на период срока предоставления налоговой льготы.

6. Разрешение споров

Неурегулированные сторонами споры и разногласия разрешаются в порядке, установленном действующим законодательством.

7. Внесение изменений и дополнений

По взаимному соглашению сторон в налоговое соглашение могут быть внесены изменения, дополнения.

Приложение:

1. расчет и обоснование налоговой льготы
2. расчет соответствующего налога

За кредитора
Глава администрации

За налогоплательщика
Руководитель предприятия

**УКАЗ
ПРЕЗИДЕНТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О проведении эксперимента по налогообложению
предприятий сферы материального производства
в Ставропольском крае**

В целях повышения заинтересованности предприятий сферы материального производства, расположенных в Ставропольском крае, в увеличении объемов выпуска продукции, направлении заработанных средств на расширение, модернизацию и перепрофилирование действующего производства и на этой основе роста доходной базы бюджетов всех уровней

ПОСТАНОВЛЯЮ:

1. Провести в 1995-2000 годах эксперимент, предусматривающий освобождение в течение двух лет после ввода предприятий всех форм собственности, расположенных на территории Ставропольского края, от уплаты в федеральный бюджет налога на прибыль, полученную от выпуска продукции на вновь введенных в действие, построенных и освоенных в нормативные сроки мощностях, производствах и предприятиях, за исключением созданных на базе ликвидированных (реорганизованных) предприятий, их филиалов и структурных подразделений.
2. Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания.

Президент Российской Федерации
Б.Н.Ельцин

Москва, Кремль, 6 июня 1995 года, № 562

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 14 марта 1995 г. N 195-14ГДСК**

**О НАРУШЕНИЯХ НАЛОГОВОГО
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ПРЕДПРИЯТИЯМИ,
ЗАРЕГИСТРИРОВАННЫМИ В ЗОНЕ
ЭКОНОМИЧЕСКОГО БЛАГОПРИЯТСТВОВАНИЯ
«ИНГУШЕТИЯ»**

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 25 февраля 1993 г. N 280 «О неотложных мерах по государственной поддержке становления и социально - экономического развития Ингушской Республики» образована зона экономического благоприятствования «Ингушетия». На ее территории применяется налоговое законодательство Российской Федерации, которым не предусмотрены налоговые льготы предприятиям, зарегистрированным в этом регионе. Законом Российской Федерации «О местном самоуправлении в Российской Федерации» установлено, что платежи предприятий вносятся в местный бюджет по месту нахождения этих предприятий, их филиалов, а также других структурных единиц и подразделений. Аналогичные нормы имеются в законах о налоге на добавленную стоимость, прибыль, имущество предприятий и других обязательных платежах.

Вместе с тем постановлением Совета Министров Республики Ингушетия от 28 июня 1994 г. N 118 «О зоне экономического благоприятствования «Ингушетия» установлен льготный режим налогообложения в зоне экономического благоприятствования. Снижены ставки федеральных налогов, отменены налоги и другие обязательные платежи, направляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Это привело к тому, что более 60 предприятий, осуществляющих свою деятельность в Ставропольском крае, зарегистрировали свои исполнительные дирекции в указанной зоне. Фактически сами предприятия, их имущество и рабочий потенциал находятся в крае; они получают прибыль на его территории, а налоги в краевой и местные бюджеты не уплачивают. В результате этого только за второе полугодие 1994 года бюджет края недополучил около 14 млрд рублей. Уклоняются от уплаты налогов также предприятия, зарегистрированные в иных регионах страны, но осуществляющие свою постоянную деятельность на территории края. Подобные действия противоречат действующему законодательству, наносят серьезный ущерб бюджету края.

В совместном письме Министерства финансов Российской Федерации и Государственной налоговой службы Российской Федерации «О нарушениях налогового законодательства Российской Федерации в зоне экономического благоприятствования «Ингушетия» прямо предписывается «принять меры к обеспечению постановки на учет в соответствующих налоговых органах предприятий, зарегистрированных в зоне экономического благоприятствования «Ингушетия», а фактически находящихся и осуществляющих свою деятельность вне территории Республики Ингушетия, и уплате ими налогов и других обязательных платежей в соответствии с действующим налоговым законодательством Российской Федерации».

В целях устранения нарушений законодательства и недопущения незаконно выпадающих доходов из бюджета края Государственная Дума Ставропольского края постановляет:

1. Считать недопустимым уклонение от уплаты налогов и других обязательных платежей в краевой и местные бюджеты предприятий, зарегистрированных в Республике Ингушетия и других регионах страны, но фактически имеющих обособленные подразделения и осуществляющих постоянную деятельность на территории края. Размещение таких обособленных подразделений производить только по согласованию с администрациями производить только по согласованию с администрациями территорий в порядке, предусмотренном для создания предприятий. Установить, что

в отношении указанных обособленных подразделений применяется налоговый режим, определенный для предприятий, зарегистрированных на территории края, с постановкой их на налоговый учет и взиманием всех видов налогов и иных обязательных платежей. Не допускать снятия с налогового учета предприятий, фактически находящихся и осуществляющих свою деятельность на территории края, но прошедших перерегистрацию в других регионах страны.

2. Предложить администрации Ставропольского края, районным и городским администрациям, управлению департамента налоговой полиции Российской Федерации по Ставропольскому краю, Государственной налоговой инспекции по Ставропольскому краю в пределах своей компетенции принять незамедлительные меры, обеспечивающие поступление в бюджет края всех видов налогов и иных обязательных платежей:

- по выявлению и постановке на налоговый и иные виды учетов всех предприятий, зарегистрированных за пределами края, но фактически имеющих обособленные подразделения и осуществляющих постоянную деятельность на территории края;
- по приостановлению всех операций этих предприятий в банковских учреждениях края в связи с непредставлением в налоговые органы края бухгалтерских отчетов, балансов, расчетов и других документов, связанных с исчислением и уплатой налогов и иных обязательных платежей;
- по проверке выполнения этими предприятиями и организациями порядка работы с денежной наличностью, установленного Указом президента Российской Федерации от 23 мая 1994 г. N 1006 «Об осуществлении комплексных мер по своевременному и полному внесению в бюджет налогов и иных обязательных платежей»;
- по изъятию документов, свидетельствующих о сокрытии от налогообложения прибыли и иных объектов, взысканию всех недоимок по налогам и другим обязательным платежам, привлечению к финансовой и иной ответственности предприятий, организаций и их руководителей.

3. Контроль за выполнением настоящего Постановления возложить на контрольно-счетную палату Государственной Думы Ставропольского края (Черепанов).

Председатель Государственной Думы
Ставропольского края
В.Г.ЗЕРЕНКОВ

РОССИЙСКАЯ ФЕДЕРАЦИЯ

ЗАКОН

СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ

О ПОРЯДКЕ РАЗМЕЩЕНИЯ НА ТЕРРИТОРИИ
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ ОБОСОБЛЕННЫХ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ

Принят
Государственной Думой СК
25 мая 1995 года

Статья 1. Настоящий закон распространяется на обособленные подразделения юридических лиц (коммерческих и некоммерческих организаций), расположенных как на территории Ставропольского края, так и за его пределами.

Под обособленными подразделениями понимается филиал, представительство, другое структурное подразделение, расположенное вне места нахождения юридического лица, которое осуществляет его функции или их часть и (или) представляет его интересы и осуществляет их защиту.

К гражданам, представляющим на территории Ставропольского края интересы юридических лиц, расположенных за его пределами, без создания обособленных подразделений, применяется действующее законодательство о предпринимательской деятельности без образования юридического лица.

Статья 2. Размещение обособленного подразделения осуществляется с согласия администрации соответствующей территории, которое дается при условии открытия обособленным подразделением расчетного счета, составления отдельного баланса, постановления на налоговый учет в налоговой инспекции соответствующей территории и уплаты им всех видов налогов, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Статья 3. Для получения согласия на размещение обособленного подразделения в администрацию соответствующей территории предоставляются следующие документы:

- заявление руководителя юридического лица с обязательством открытия расчетного счета обособленного подразделения, ведения им отдельного баланса, постановки на налоговый учет и уплаты обособленным подразделением всех видов налогов, предусмотренных законодательством Российской Федерации;
- устав юридического лица, решение о регистрации юридического лица, положение об обособленном подразделении;
- письмо о предоставлении помещения обособленному подразделению, подписанное собственником или уполномоченным им органом;
- свидетельство об уплате государственной пошлины.

Согласие на размещение обособленного подразделения оформляется решением администрации территории в порядке, предусмотренном для регистрации юридических лиц. Открытие расчетных (текущих) счетов обособленным подразделениям банковскими учреждениями, находящимися на территории Ставропольского края, осуществляется только при предоставлении решения администрации территории о согласии на размещение обособленного подразделения.

Статья 4. Деятельность обособленных подразделений юридических лиц на территории Ставропольского края без получения согласия на их размещение считается незаконной и влечет ответственность, предусмотренную действующим законодательством Российской Федерации.

Глава администрации
Ставропольского края
Е.С.КУЗНЕЦОВ

г. Ставрополь
6 июня 1995 года
N 9-кз

**ГОСУДАРСТВЕННАЯ ДУМА
СТАВРОПОЛЬСКОГО КРАЯ**

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
от 13 июня 1995 г. N 233-17ГДСК**

**О КРИТИЧЕСКОМ ФИНАНСОВОМ СОСТОЯНИИ
ВИНОГРАДАРСКО-ВИНОДЕЛЬЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ
В СТАВРОПОЛЬСКОМ КРАЕ**

Виноградарские и винодельческие предприятия Ставропольского края находятся в критическом финансовом состоянии. В связи со стихийными бедствиями 1993 - 1994 годов площади виноградных насаждений сократились на 30%, среднегодовое производство винограда - на 45,5%. Из-за недостатка собственного сырья и отсутствия бюджетного финансирования на закладку виноградников и закупку виноматериалов возникли серьезные проблемы с производством винодельческой продукции.

Постановления Государственной Думы Ставропольского края о частичном освобождении от уплаты акцизного сбора предоставили возможность сохранить объем производства на уровне прошлого года.

Введение в 1995 году лицензионных сборов за производство, розлив, хранение и оптовую торговлю алкогольной продукцией, а также сборов за обследование предприятий ставит предприятия винодельческой отрасли края на грань банкротства. Резко увеличились (на 70%) оптово-отпускные цены, значительно снижается покупательский спрос и реализация винодельческой продукции. При сохранении сбыта на уровне 70% прошлого года предприятия государственно-кооперативного концерна «Ставропольвиноградпром» заплатят лицензионных сборов около 26 млрд рублей, из которых 24,7 млрд рублей уйдут в федеральный бюджет.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. N 197 «О введении платы за выдачу лицензий

на производство, розлив, хранение и оптовую продажу алкогольной продукции» в нарушение ст. 115 Конституции Российской Федерации противоречит действующему законодательству. В соответствии со ст. 49 Гражданского кодекса Российской Федерации и ст. 19 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» федеральные лицензионные сборы могут устанавливаться только законодательными, а не подзаконными нормативными актами, к которым относятся постановления Правительства Российской Федерации.

Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. N 197 нарушает федеральное законодательство, влечет за собой резкое ухудшение финансового положения и полный развал виноградарско-винодельческой отрасли края.

В целях недопущения нарушения законодательства и сохранения виноградарско-винодельческой отрасли Государственная Дума Ставропольского края постановляет:

1. В соответствии со ст. 115 Конституции Российской Федерации обратиться к Президенту Российской Федерации с предложением об отмене Постановления Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. N 197.

2. В соответствии со ст. 125 Конституции Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии указанного постановления Конституции Российской Федерации.

3. Считать не подлежащим применению на территории Ставропольского края Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 1995 г. N 197 как противоречащее федеральному законодательству до рассмотрения этого вопроса президентом и Конституционным Судом Российской Федерации.

Председатель Государственной Думы
Ставропольского края
В.Г.ЗЕРЕНКОВ

МОНОГРАФИЯ

Виктор Алексеевич Черепанов

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РАЗДЕЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕЖДУ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИЕЙ И ЕЕ СУБЪЕКТАМИ

ЛР № 01178 от 13.03.2000

Подписано в печать 26.08.2003. Формат 60x88 $\frac{1}{16}$
Бумага газетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 27,5

Тираж 2000 экз. Зак. № 1389

Отпечатано в ОАО «Щербинская типография»
117623, г. Москва, ул. Типографская, д. 10