СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
Ставропольский филиал

В.А. ЧЕРЕПАНОВ

ТЕОРИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

МОСКВА - 2005

УДК
ББК
Ч 46

Черепанов В.А.
Теория российского федерализма. Учебное пособие.
М.: МЗ-ПРЕСС, 2005, 320 с.

Настоящее пособие представляет собой курс лекций, подготовленный на базе Ставропольского филиала Северо-Кавказской Академии государственной службы и прочитанный в ряде высших учебных заведений Ставропольского края. Российская Федерация рассматривается как социальная система, источником развития которой являются внутренне присущие ей противоречия, образующие важнейшую проблему российской конституционной практики. Историческое движение российской федеративной системы исследуется как процесс возникновения, развертывания и снятия этих противоречий. С этой точки зрения рассматривается становление российской федеративной государственности, анализируется проводимая в стране федеративная реформа и формируется перспективная модель российского федерализма. Подобная диалектичность учебного курса, которая логически просматривается на протяжении всего пособия, является своеобразным стержнем, вокруг которого движется весь процесс изложения учебного материала.

Пособие предназначено для преподавателей и студентов, научных и практических работников. Оно будет полезно широкому кругу читателей, интересующихся нерешенными проблемами российского федерализма.

ББК

ISBN

© Черепанов В.А., 2005

Тема 1. Теория российского федерализма как научная и учебная дисциплина

1. Понятие и предмет теории российского федерализма.
2. Значение теории российского федерализма для подготовки юридических кадров.

---

1. Понятие и предмет теории российского федерализма. Для Российского государства в условиях регионального и национального многообразия способы и формы объединения российских земель, отношения центра и территорий всегда выступали ключевым фактором, определяющим не только внутреннюю, но и внешнюю политику. Вопросы государственного устройства занимали важное место в трудах многих русских общественных деятелей в различные периоды развития государства Российского. «Не удивительно ли, - восклицал Н.М. Карамзин, - как земли, разделенные вечными преградами Естества, неизмеримыми пустынями и лесами непроходимыми, хладными и жаркими климатами; как Астрахань и Лапландия, Сибирь и Бесарабия, могли составить одну Державу с Москвою?».[1]

Надлежащее государственное устройство России было и остается предметом ожесточенных научных и политических споров. Известно, например, что декабрист П.И. Пестель был противником федерализма. Он считал,[2] что «всех жителей, населявших губернии Витебскую, Могилевскую, Черниговскую, Полтавскую, Курскую, Харьковскую, Киевскую, Подольскую и Волынскую, истинными россиянами почитать; все племена (населяющие Россию) должны слиты быть в один народ». Другой

---

[1] Карамзин Н.М. История государства Российского: в 6 книгах. Книга 1 /Т.1-II/. – М., 1993, с. 19.

[2] Цитировано по: Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. – М., 2000, с. 124.

декабрист, Н.И. Муравьев, наоборот, предлагал строительство федеративного государства в России как наиболее отвечающего его сути.[1]

Партия большевиков до революции 1917 года, разделяя взгляды К. Маркса, считала федеративную форму неприемлемой для России. По мнению В.И. Ленина, «пока и поскольку разные нации составляют единое государство, марксисты ни в коем случае не будут проповедовать ни федеративного принципа, ни децентрализации. Централизованное крупное государство есть громадный исторический шаг вперед от средневековой раздробленности к будущему социалистическому единству всего мира».[2]

Однако уже в 1918 году, столкнувшись с опасностью распада Российского государства, большевики пришли к возможности сохранения многонациональной страны лишь на федеративных основах. Выбор федеративной формы государственного устройства для России был обусловлен, прежде всего, политической целесообразностью и выступал способом разрешения национального вопроса. «Советская Российская Республика, - устанавливалось Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа, которая вошла составной частью в Конституцию РСФСР 1918 года, - учреждается на основе свободного союза свободных наций, как федерация советских национальных республик».[3] Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика при конституционно ***декларируемом*** федеративном устройстве являлась ***фактически*** унитарным государством с автономными образованиями. (Особенности государственного устройства РСФСР в различные исторические периоды рассматриваются при изучении темы 4 учебного курса).

---

[1] Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб, 2004, с. 74

[2] Ленин В.И. Полн. собр. соч., т. 24, с. 144.

[3] Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. - М., 2003, с. 199.

Российская федеративная государственность в ***постсоветский период*** формировалась и развивалась под влиянием двух основных тенденций. Во-первых, это - централизация государственной власти, обеспечивающая единство и целостность федеративной системы. Интеграция территориальных образований, их объединение в единое целое составляют основу жизнеспособного государства вне зависимости от формы его устройства. Единство государственной власти является определяющим свойством любой государственности. Во-вторых, в федеративном государстве одновременно действует тенденция к децентрализации, которая заключается в разделении государственной власти между федерацией и ее субъектами (далее по тексту - субъекты РФ или федеративные субъекты).

Соотношение единства и разделения государственной власти относится к числу методологических вопросов, от адекватного решения которых зависит направленность конституционной практики. Преувеличение роли разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами абсолютизирует значение частей в их взаимоотношениях с системой, способствует раздробленности государственной власти, стимулирует дезинтеграционные процессы, нарушающие единство и целостность государства. Преуменьшение роли разделения государственной власти приводит к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов РФ и, в конечном счете, - к утрате федеративных начал в государственном устройстве.

«Устойчивый федерализм, - пишет по этому поводу Б.С. Эбзеев, - выполняет две взаимосвязанные главные 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 стороны, он интегрирует объединившиеся

в федерацию государства и иные территориальные сообщества, обеспечивая их государственное единство»[1].

Конституция Российской Федерации 1993 года закрепила федеративное устройство, но не как способ решения национального вопроса, а как форму политико-территориального устройства государства. Конституционная модель российского федерализма отличается 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. Даже после одиннадцати лет действия новой Конституции установленный ею нормативный идеал федеративных отношений далек от своего реального воплощения в конституционной практике.

Становление Российской Федерации в последние годы характеризуется усилением централизации государственной власти, что приводит к серьезному ограничению самостоятельности субъектов Российской Федерации, гарантированной статьей 73 Конституции Российской Федерации. Конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации (статья 5 Конституции Российской Федерации) остается политической декларацией, в действительности имеет место фактическое неравенство субъектов Российской Федерации и региональная асимметрия.

Подобная направленность государственной политики в такой исключительно сложной и острой сфере общественных отношений, как федеративные, в значительной мере обусловлена сложившимся позитивистским пониманием права и государства в ситуации возрождения однопартийной системы в нашей стране. Право зачастую рассматривает-

[1] Конституционное право: Учебник /Отв. ред. В.В. Лазарев. – М., 1999, с. 270.

ся как позитивное право, как государственная воля, воплощенная в федеральном законе, общеобязательность которого детерминирована в первую очередь властно-принудительной силой государства, а не общественными потребностями и интересами федеративных субъектов и народов, проживающих на их территориях. Силовая парадигма детерминирует соответствующее понимание государства и его роли в современных условиях. Федеральная государственная власть превращается в абсолютную и безграничную, что не свойственно для правового государства любой формы, тем более федеративного. Тем самым нарушается конституционный баланс федеральной и региональных властей, происходит неизбежное развертывание и обострение противоречий между Российской Федерацией и ее субъектами.

В сложившейся ситуации особое значение приобретает критическая функция науки конституционного права, которая, по справедливому мнению Н.А. Бобровой, «имманентна ей. Без критического анализа существующих реалий наука превращается в апологетику в худшем смысле этого слова, в беспринципную лакировку действительности, а ученые - в дипломированных апологетов власти».[1]

Федеративная реформа, проводимая в настоящее время, не снимает противоречий между федеральным центром и территориями, а наоборот, способствует их обострению. Сложившаяся ситуация вызывает жаркие дискуссии о нынешнем и будущем устройстве нашей страны. Высказываются абсолютно противоположные точки зрения: от исторической обусловленности российского федерализма и его оптимальности для многонациональной России до чуждости федерализма Российскому государству во все исторические времена и его неприемлемости для настоящих и будущих поколений. Так,

[1] Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. – М., 2003, с. 106.

например, О.И. Чистяков считает, что «России вообще не нужна никакая федерация, при той пестроте этнического состава и сложности чисто географической конструкции, которая свойственна нашей стране, создать федерацию в подлинном смысле этого слова невозможно. А раз невозможно, значит, и не нужно. Федеративная форма для современной России всегда будет искусственной».[1] Другой видный теоретик и практик российского федерализма Р.Г. Абдулатипов, наоборот, рассматривает федерализм как единственный способ подлинной демократизации российского общества и решения национального вопроса: «Сегодня в России господствуют две тенденции. Это тенденция жесткого унитаризма и тенденция сепаратизма. И каждая сторона пугает другую сторону. Одна пугает жестким унитарным, тоталитарным государством, а другая - распадом государства. И сделать выбор крайне тяжело. Выбор один - федерализм».[2]

Среди сторонников российского федерализма не утихают споры о том, какой должна быть политико-территориальная организация нашей страны. Одни исследователи, считая территориальный принцип предпочтительным при построении федерации, призывают к постепенному отказу от национально-территориального подхода к устройству российского государства. Другие, отмечая преимущества и недостатки обоих принципов, считают, что российская модель федерализма должна структурироваться на сочетании национально-территориального и территориального подходов. Активно продвигается идея об укрупнении субъектов Российской Федерации и создании на этой основе симметричной федерации, состоящей из самодостаточных регионов, которые будут подлинно равноправны и равны между собой. Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Народы Пермской области

[1] Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922). – М., 2003, с. 343.
[1] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 221.

и Коми-Пермяцкого автономного округа, реализуя учредительную власть на территориях своих регионов, приняли на референдуме решение об объединении в Пермский край. За объединение высказалось подавляющее большинство населения, принявшее участие в референдуме (83,81% - в Пермской области и 89,69% - в Коми-Пермяцком автономном округе). Юридическое оформление слияния и создания нового субъекта РФ - Пермского края - произошло путем принятия Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа». Новый субъект Российской Федерации - Пермский край - считается образованным, а Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращают существование в качестве субъектов Российской Федерации с 1 декабря 2005 года (пункт 4 статьи 1, пункт 1 статьи 4 Закона). Перечень проблем государственного строительства можно продолжить.

Однако научные и политические споры о том, как обустроить Россию, не находят должного отражения при подготовке юридических кадров. Классический учебный курс «Конституционное право Российской Федерации» предусматривает небольшое количество времени на изучение федеративного устройства России. В известных учебниках, за редким исключением, не обозначаются проблемы, возникающие в развитии российской федеративной государственности. Рассмотрение этой исключительно важной и политически острой темы зачастую исчерпывается изложением норм Основного Закона с их краткими комментариями. Федеративные отношения не связываются с гражданскими, земельными, налоговыми, бюджетными и другими правоотношениями, возникающими в иных сферах жизни общества. Образуется «разрыв» между содержанием обучения и *конституционно-правовой действительностью*.

В сложившейся ситуации возникла необходимость в разработке специального учебного курса «Теория российского федерализма», который подготовлен автором настоящего пособия на базе Ставропольского филиала Северо-Кавказской академии государственной службы и прочитан в ряде высших учебных заведений Ставропольского края.

Теория российского федерализма является научной и учебной дисциплиной. Федеративное устройство Российского государства закреплено Основами конституционного строя (статьи 1, 5, 11 Конституции Российской Федерации), другими конституционными нормами (глава 3 Конституции Российской Федерации) и представляет собой самостоятельный конституционно-правовой институт. Названный институт составляют нормы конституционного права, которые регулируют федеративные отношения в нашей стране. Урегулированные нормами права эти общественные отношения становятся федеративными ***право***отношениями. Российский федерализм, его проблемы, история, современное состояние и перспективы развития являются предметом многочисленных исследований, причем не только в юридической науке, но и в других отраслях знания: философии, социологии, истории, этнологии, экономике, политологии. Активно прорабатываются вопросы бюджетного, экономического, налогового, исполнительного федерализма. Правительством Российской Федерации принята специальная Программа развития бюджетного федерализма на период до 2005 года (постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2001 года № 584). Предпринимаются реальные попытки систематизации научного знания о теории и практике федерализма, полученного в различных отраслях, выдвигаются предложения о создании комплексной междисциплинарной научной и учебной дисциплины - ***федералогии.***[1]

Для дальнейшего изложения учебного материала воз-

[1]Абдулатипов Р.Г. Федералогия. – СПб, 2004.

никает необходимость небольшого экскурса в теорию познания. Развитие научного знания, как известно, характеризуется наличием двух противоположных и вместе с тем взаимосвязанных тенденций - дифференциации и интеграции.

По мере расширения и углубления познания объекта исследования происходит дифференциация отдельной науки на ряд дочерних отраслей, которые в ходе дальнейшего развития вновь разделяются на несколько дисциплин. Так, становление криминалистики как самостоятельной науки происходило в ходе ее отделения от науки уголовного процесса. Развитие криминалистики привело к дальнейшей дифференциации научного знания: в недрах ее зародились и оформились такие относительно самостоятельные разделы, как криминалистическая техника, криминалистическая тактика и методика расследования отдельных видов преступлений.

Научное знание о государственно-правовых явлениях, возникнув в рамках общего учения о государстве и праве, выделилось в самостоятельную научную дисциплину - конституционное право. Развитие научных исследований конституционного права Российской Федерации привело к дальнейшей дифференциации научного знания и формированию самостоятельной научной дисциплины - науки российского конституционного права. Провозглашение суверенитета Российской Федерации в 1990 году и последующая суверенизация республик, входящих в ее состав, активизировали исследования федеративного устройства нашей страны. Накопленное эмпирическое и теоретическое знание в этой области позволяет говорить о формировании в рамках науки российского конституционного права специальной научной ***юридической*** теории - ***теории российского федерализма.***

Углубляющийся процесс дифференциации вследствие сложности и многоаспектности объекта исследования неизбежно приводит к необходимости его изучения на стыке с другими науками. В результате происходит взаимопроникновение различных

отраслей, возникают новые, пограничные дисциплины, осуществляется интеграция научного знания. Развитие криминалистики, например, характеризовалось не только дифференциацией, но и интеграцией: в процессе его осуществлялось активное использование данных естественных и технических наук.

Аналогично наука российского конституционного права использует результаты исследований, полученных в научных дисциплинах, изучающих тот же объект - государственно-правовые явления, но под своим углом зрения. Социология, например, рассматривая субъекты Российской Федерации как социальные общности, дает богатейший материал для расширения научного знания о федеративных отношениях и возможных путях их дальнейшего совершенствования. Так, исследования Института социологии РАН показали формирование в рамках населения многих республик Российской Федерации единых социально-психологических общностей с высоким уровнем республиканской идентификации. 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 Якутии - 51,9% якутов и 52, 8% русских респондентов (2002год).[1] 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).[2] При этом содержание российской и этнической идентичности не противопоставляет их, не взаимоисключает, а способно дополнять друг друга. «Для того чтобы произошло со-

[1] Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность. /Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижева. - М., 2002, с. 447-453.

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

вмещение государственной и этнической идентичностей, - справедливо отмечает директор Института социологии РАН Л.М. Дробижева, - государство должно выстроить систему отношений, основанную на взаимопонимании и доверии».[1]

Социологические исследования позволяют переосмыслить официальную политическую доктрину и рассматривать самостоятельность (суверенность) субъектов в пределах, установленных самой федеральной Конституцией, формирование единых социально-политических общностей в рамках национальных республик не как сепаратистские тенденции, создающие угрозу единству и целостности Российского государства. А как становление новых федеративных субъектов, сплоченных внутри себя и объединенных в единую Россию на основе согласованных принципов единства и разделения государственной власти в стране.

В различные периоды развития научного знания на первый план может выступать дифференциация или интеграция, но каждая из них ни в коем случае не исключает, а, наоборот, предполагает другую. ***Объектом исследования*** теории российского федерализма являются федеративные отношения, складывающиеся в Российском государстве. Однако федеративные отношения, причем не только в России, исследуются многими науками. И каждая из них, изучая один и тот же объект, выделяет в нем свои стороны и аспекты, свой ***предмет исследования.***

Полученные различными науками знания о федеративных отношениях помогают составить комплексное научное знание о федеративной природе Российского государства, которое, в свою очередь, является основой дальнейших углубленных, дифференцированных исследований в рамках отдельных научных дисциплин. И этот процесс бесконечен. Как бесконечен и неисчерпаем

---

[1] Дробижева Л.М. Российская и этническая идентичность:противостояние или совместимость. В кн.: Россия реформирующаяся /Под ред. Л.М. Дробижевой. – М., 2002, с. 239.

объект материального мира, а, соответственно, и процесс его познания. Таким образом, формирование междисциплинарной научной дисциплины - федералогии, или теории федерализма - так же как возникновение и развитие теории ***российского*** федерализма являются объективными, необходимыми и взаимодополняющими процессами диалектического познания федеративных отношений.

Предметом любой науки являются объективные закономерности действительности. Теория российского федерализма как ***научная юридическая дисциплина*** направлена на изучение закономерностей формирования и развития федеративных отношений в Российском государстве ***под воздействием конституционно-правовых норм.*** Именно в этом заключается специфика ее собственного предмета в отличие от других научных дисциплин. Научный поиск не ограничивается комментированием действующего законодательства, а рассматривает его в динамике, исследуя на разных стадиях становления российского федерализма. Теория российского федерализма не только выявляет объективные закономерности формирования и развития конституционно-правовой действительности, но и разрабатывает предложения по совершенствованию федеративного устройства Российского государства.

Такой подход вызывает неизбежные вопросы. Почему выделяется теория именно ***российского*** федерализма? Почему не рассматривается общая теория федерализма, вне зависимости от особенностей федеративного устройства той или иной страны?

Действительно, существуют общие для разных государств закономерности формирования и развития федеративных отношений. Неверным представляется игнорирование общественно-исторического опыта других стран, тем более многонациональных, прошедших многовековой и непростой путь формирования федеративной государственности и подтвердивших возможность ее устойчивого и эффективного

функционирования на основе различных способов разделения государственной власти между центром и территориями.

Однако столь же необоснованным представляется слепое копирование государственных форм, возникших и сформировавшихся в иных исторических и национально-политических условиях. Общие закономерности формирования и развития федеративных отношений получают свою специфику в историческом процессе конкретной страны. По этой причине обоснованно и уместно говорить о российском, американском, германском, швейцарском федерализме. И не только говорить. Но также исследовать специфические закономерности этих различных видов федеративной государственности. И обучать юридические кадры основным положениям теории ***отечественного*** федерализма, а также их применению в ***отечественной*** юридической практике.

Теория российского федерализма ***как учебная юридическая дисциплина,*** разумеется, не тождественна научной теории. Во-первых, в учебном курсе, как бы ни был велик его объем, невозможно изложить всю совокупность теоретического и эмпирического знания, полученного в результате научных исследований. Во-вторых, в этом нет необходимости, так как учебный процесс имеет иные цели, чем научный поиск. Обучение направлено не на выявление новых закономерностей формирования и развития федеративных отношений и разработку предложений по совершенствованию федеративного устройства Российского государства. В ходе изучения учебного курса необходимо, чтобы студент овладел разработанными в науке знаниями о федеративном устройстве, причем не всеми, а лишь теми, которые понадобятся ему в будущей юридической деятельности. И, кроме того, приобрел необходимые умения и навыки по применению полученных знаний в различных сферах юридической практики. В этом и заключается целевое назначение учебной дисциплины «Теория российского федерализма». Таким образом, теория российского

федерализма как учебная дисциплина представляет собой систему ***выработанного*** научного знания о федеративном устройстве Российского государства, которая посредством учебного процесса должна превратиться в систему знаний, умений и навыков студентов.

Именно таким образом и построен данный учебный курс, структура которого определена целевым назначением. В ходе его подготовки осуществлена систематизация научных знаний о федеративном устройстве Российского государства, выделены и изложены в настоящем пособии наиболее важные положения теории российского федерализма, которые пригодятся студентам в будущей практической деятельности. Изучение данного учебного курса предполагает наличие знаний, умений, навыков в области конституционного права, он читается после преподавания соответствующих конституционно-правовых учебных дисциплин и по возможности не дублирует их содержание. Хотя полностью добиться этого невозможно. Как с точки зрения логики построения и изучения учебного курса, так и для актуализации в памяти студентов основных конституционно-правовых категорий.

При разработке содержания и логики изложения учебного материала сделана попытка построить его на ***проблемной*** основе. Российская Федерация рассматривается как социальная система, источником развития которой являются внутренне присущие ей противоречия, образующие важнейшую проблему российской конституционной практики. Историческое движение российской федеративной системы исследуется как процесс возникновения, развертывания и снятия этих противоречий. Именно с этой точки зрения рассматривается становление российской федеративной государственности, анализируется проводимая в стране федеративная реформа и формируется перспективная модель российского федерализма. Подобная диалектичность учебного курса, которая логически просматривается на протяжении всего пособия, является

своеобразным стержнем, вокруг которого движется весь процесс изложения материала.

Такой подход представляется оправданным не только в связи с диалектикой развития российской государственности. Он базируется на закономерностях учебного процесса, эффективность которого заметно повышается при внесении в него элементов проблемности. Традиционное обучение носит объяснительно-иллюстративный характер и строится по известной формуле: восприятие - запоминание - воспроизведение. Такое обучение ориентируется в основном на память обучаемого и направлено на ее развитие. Активной фигурой при этом является преподаватель, а слушатель выступает как пассивный потребитель информации. Однако знания невозможно передать в готовом виде из головы преподавателя в голову студента. Психологические исследования показывают, что устойчивые знания, не говоря уже об умениях и навыках, формируются в ходе активной мыслительной деятельности учащегося.

При проблемном обучении содержание учебного курса и, что самое главное, методика его изучения меняются коренным образом. Студенты включаются в решение конкретных проблем и проблемных ситуаций. Обучение ведется в виде последовательной цепи решений проблем, подпроблем и микропроблем с обсуждением приемов и путей их решения. Можно перечислить ряд преимуществ проблемного метода обучения.

Активизируется мыслительная деятельность, в ходе которой и формируются новые знания. Студент учится находить правильный вариант действия в проблемной ситуации. Формируется творчески мыслящий человек, который не просто усваивает готовые истины, а пытается выработать собственную точку зрения в конкретных жизненных ситуациях. И, наконец, приобретение новых знаний, элемент озарения, открытия - это всегда творческий процесс, который вызывает положительные эмоциональные реакции. И как следствие - возникновение

познавательной потребности, интереса к изучаемой дисциплине и желания к усвоению новых знаний.

Было бы наивным полагать, что в небольшом учебном пособии можно осветить все богатство научной мысли по такому сложному государственно-правовому явлению как федерализм. Мной поставлены более простые и практические задачи.

Во-первых, сформировать такой учебный материал, который освещал бы наиболее актуальные вопросы российской федеративной государственности. Это необходимо для того, чтобы студент имел устойчивые знания о современной конституционно-правовой действительности, в которой ему придется работать. Во-вторых, раскрыть взаимосвязь теории российского федерализма с другими учебными дисциплинами, показать ее влияние на изучение других отраслей российского права. Это необходимо для того, чтобы студент имел устойчивые знания о ***ФЕДЕРАТИВНОМ УСТРОЙСТВЕ*** нашего государства как базовом конституционно-правовом институте, на котором основываются, из которого вытекают многие нормы других отраслей права. В-третьих, показать возможности теории российского федерализма в решении некоторых проблемных ситуаций, возникающих в различных видах юридической деятельности. Сформировать у студента умения и навыки по применению конституционно-правовых знаний в различных сферах юридической практики.

При таком подходе ***ТЕОРИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*** становится конкретной дисциплиной, тесно связанной с реальной правовой жизнью, является основой формирования знаний, умений и навыков во многих отраслях российского права. Насколько это получится, покажут результаты. Надеюсь, что они будут положительными.

2. Значение теории российского федерализма для подготовки юридических кадров. Многие конституционные

нормы, закрепляющие федеративное устройство России, действуют непосредственно и не требуют для своего применения дополнительных правовых актов. Глава 3 Конституции Российской Федерации, например, напрямую регулирует широкий круг федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Профессиональный юрист должен четко выделять эти нормы, ибо с ними ему придется неоднократно сталкиваться в своей практике. Для иллюстрации рассмотрим конкретную проблемную ситуацию, назовем ее проблемной ситуацией № 1.

Проблемная ситуация № 1. Субъекты РФ вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции РФ). В сфере их исключительной компетенции они осуществляют собственное правовое регулирование, причем при коллизии с федеральными законами здесь действуют нормативные правовые акты субъекта РФ (часть 6 статьи 76 Конституции РФ). Однако федеральный законодатель нередко вмешивается в сферу исключительной компетенции регионов и осуществляет правовое регулирование этих общественных отношений. *В результате в конституционной практике возникают противоречия между федерацией и ее субъектами.*

Как поступать органам государственной власти субъекта РФ, да и любому гражданину в подобной проблемной ситуации? Какой нормативный акт применять: федеральный или региональный? С одной стороны, здесь должен действовать региональный, а не федеральный нормативный правовой акт. С другой, согласно части 2 статьи 4 Конституции Российской Федерации федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Получается логический и правовой абсурд. Давайте разберемся в этой проблемной ситуации.

Федеральным законом от 6 октября 1999 года

№ 184-ФЗ (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ) установлено следующее. В случае, если федеральный нормативный правовой акт, по мнению субъекта РФ, не соответствует положениям Конституции РФ, федеральным законам, договорам, разграничивающим компетенцию, такой спор разрешается соответствующим судом. До вступления в силу его решения не допускается принятие субъектом РФ нормативных правовых актов, противоречащих оспариваемому федеральному нормативному акту (пункт 3 статьи 3).

Во-первых, возникают серьезные сомнения по поводу соответствия данной нормы Конституции РФ. Часть 6 статьи 76 Конституции РФ, которая устанавливает высшую юридическую силу нормативного правового акта субъекта РФ в сфере его исключительной компетенции, имеет прямое действие, действует непосредственно и адресована ***всем правоприменителям.*** А не только судебным органам. Любой из них при выборе нормативного акта, подлежащего применению, должен оценить сравнительную юридическую силу федерального закона и регионального нормативного правового акта **на основе прямого и непосредственного действия части 6 статьи 76 Конституции РФ.** Федеральное законодательство не может ограничивать действие конституционной нормы, сужая круг ее правоприменителей до судебных органов, и исключать из их числа других субъектов права. Кроме того, во-вторых, данная законодательная норма не решает вопрос о том, продолжает ли действовать ***ранее принятый*** региональный акт до вступления в силу соответствующего решения суда. Представляется, что в связи с высшей юридической силой и прямым действием Конституции РФ (часть 1 статьи 15 Конституции РФ) в ее системной связи с частью 6 статьи 76 Конституции РФ федеральные законы, противоречащие конституционному разграничению компетенции, не могут действовать на территории России в связи с запретом, содержащимся в Основном

Законе страны. Конституционные нормы о разграничении компетенции между федерацией и ее субъектами действуют непосредственно и обращены ко всем органам государственной власти, а не только к судебной ее составляющей. ***В этой связи до вступления в законную силу судебного решения продолжает действовать нормативный правовой акт субъекта РФ.***

Конституционные нормы, в том числе регулирующие федеративные отношения, помимо своего непосредственного воздействия, реализуются опосредованно через соответствующее отраслевое законодательство. Таким образом, эти нормы имеют как исключительную сферу действия, так и сферы, являющиеся смежными с другими отраслями. «Административное, гражданское, трудовое и иные отрасли законодательства регулируют с разной степенью детализации те отношения, к которым тяготеют и нормы конституционного законодательства. Последние выступают для них в виде приоритетных направлений, которые надлежит реализовать в конкретных отраслях, либо как нормы, которые действуют одновременно, согласованно».[1]

В рамках настоящего учебного курса мы неоднократно будем рассматривать такие нормы и регулируемые ими общественные отношения. Все отрасли права в российском ***федеративном*** государстве базируются на конституционном принципе федерализма, на разделении государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Возьмем, к примеру, общественные отношения, которые находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов: административные, трудовые, семейные, жилищные, налоговые, природоресурсные, экологические и другие. Конституционные

---

[1]Тихомиров Ю.А., Постников А.Е., Васильев В.И., Пяткина С.А., Лапаева В.В., Никитина Е.Е., Пешин Н.Л. Концепции развития конституционного законодательства. – В кн.: Концепции развития российского законодательства. – М., 1998, с. 26.

нормы выступают для них основой, ориентиром, своеобразным «зонтиком» (по образному выражению Г.А. Гаджиева),[1] определяющим разграничение компетенции между центром и регионами в этих отраслях права. В Земельном, Водном, Лесном, Семейном, Жилищном, Налоговом, Трудовом и других кодексах закреплены полномочия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, на основе которых принимаются федеральные и региональные нормативные правовые акты, подлежащие дальнейшему применению в юридической практике.

Обеспечение при этом конституционной законности требует от органов публичной власти всех ее ветвей и уровней, а также других правоприменителей глубокого знания основ теории российского федерализма и их грамотного применения в юридической практике. Для иллюстрации рассмотрим конкретную проблемную ситуацию, назовем ее проблемной ситуацией № 2.

Проблемная ситуация № 2. Важнейшим в конституционном статусе личности является право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Оно предусмотрено международными документами (Международный пакт о гражданских и политических правах, Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод), закреплено Конституцией Российской Федерации (статья 27).

Однако в некоторых регионах страны, в первую очередь на Юге России, 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

[1] Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). – М., 2004, с. 22.

буквально захлестнула многие населенные пункты, ее показатели в несколько раз превышают средние по стране (до 10 % миграционного прироста России ежегодно при условии, что здесь проживает всего 1,8% российского населения). По численности вынужденных переселенцев (6,4% от общего числа зарегистрированных в России) Ставропольский край стабильно занимает первое место среди субъектов Федерации.[1] Приведенные цифры отражают размеры лишь внешней миграции и не учитывают внутреннее переселение из других регионов самой Российской Федерации. В результате 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 Кавказские Минеральные Воды, которые являются достоянием всего многонационального народа России. В условиях приграничного с Чечней положения Ставропольского края отсутствие действенного контроля за миграцией способствует проникновению оружия, наркотиков, создает условия для совершения террористических актов. Аналогичная ситуация складывается и в других субъектах РФ, расположенных в Южном федеральном округе. Возникает угроза общественной безопасности не только этих территорий, но и Российской Федерации в целом.

Таким образом, 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

[1] Аненко В.Н. Миграция населения в Ставропольском крае. – Вестник СевКав ГТУ Серия «Гуманитарные науки», 2004, № 1 (11).

в ряде субъектов Российской Федерации складывается о*строе социальное противоречие между конституционными правами переселенцев и конституционными правами жителей этих регионов.* Краснодарский и Ставропольский края, например, не могут 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. Попробуем разобраться в этой проблемной ситуации, которая в условиях террористических атак на Россию приобрела чрезвычайный характер.

Право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства, как и любое иное право, не может быть абсолютным: его осуществление не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 статьи 17 Конституции РФ). Оно может быть ограничено, но лишь федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (часть 3 статьи 55, статья 56 Конституции РФ). Все необходимые и достаточные условия для немедленного ограничения свободы передвижения, выбора места пребывания и жительства на Юге России имеются. Однако федеральное законодательство не решает эту проблему. Возникает вопрос о том, может ли субъект РФ своим законом регулировать миграционные потоки на своей территории?

Защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение общественной безопасности, охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности, административное законодательство находятся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (пункты «б», «д», «к» части 1 статьи 72 Конституции РФ). Субъекты Федерации

обладают полномочиями по правовому регулированию данных вопросов в соответствии с федеральным законодательством и в части, им не урегулированной (часть 2 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). Конституционный Суд РФ неоднократно подтверждал такие полномочия субъектов Федерации, в том числе и по опережающему правовому регулированию (Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 1995 года по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 года; Постановление Конституционного Суда РФ от 1 февраля 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава - Основного Закона Читинской области).

Поэтому не только Российская Федерация, но и ее субъекты вправе принимать правила регистрационного учета, вводить собственный порядок регистрации, *не допуская ограничения прав и свобод граждан.* Так как право на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства может быть ограничено только федеральным законом (часть 3 статьи 55, статья 56 Конституции РФ). 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»,[1] показал, что в 11 субъектах Российской

[1] Защита прав человека. Сборник документов. 1998-2000. – М., 2001, с. 353-385.

Федерации действуют нормативные правовые акты, усложняющие регистрацию граждан по месту пребывания и жительства и устанавливающие не предусмотренные федеральным законодательством дополнительные ограничения. 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 регистрации гражданам, имеющим тесные связи с данными регионами. Тем самым нарушается конституционное право переселенцев на свободу передвижения, выбор места пребывания и проживания.

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 настоящего пособия.

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 Конституционного Суда РФ от 4 апреля 1996 года № 9-П).

В сложившейся ситуации Государственная Дума Ставропольского края, используя конституционное право законодательной инициативы, разработала и внесла в Государственную Думу Российской Федерации проект Федерального закона «О дополнительных мерах по обеспечению общественной безопасности в Ставропольском крае». Документ 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 значительно урезанный вариант закона был принят Государственной Думой РФ и одобрен Советом Федерации. Однако 30 декабря 1999 года, за день до сложения своих полномочий, Президент Российской Федерации Б.Н. Ельцин отклонил принятый закон, мотивируя тем, что он **«утратил свою актуальность»**. В результате закон был 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.

Оставалась единственная возможность: с учетом прежних ошибок и опыта соседних регионов вновь заняться региональной нормотворческой работой. Итогом стало принятие Закона Ставропольского края от 24 июня 2002 года № 27-кз

«О мерах по пресечению незаконной миграции в Ставропольском крае», который 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 сделана попытка найти оптимальное соотношение этих прав, определить золотую середину и достичь равновесия противоположных интересов. Однако поиски золотой середины при условии обеспечения конституционной законности оказались весьма непростыми. Закон был опротестован Прокуратурой Ставропольского края и прошел четыре судебных процесса вплоть до Верховного Суда РФ. В результате его позитивное содержание оказалось выхолощенным.

Сложилась абсурдная правовая и политическая ситуация. Федеральная власть не принимает мер по ограничению неконтролируемой миграции, которая является питательной средой для террористов. А регионам не разрешают этого делать. В этих условиях Государственная Дума Ставропольского края внесла в Федеральное Собрание конкретные предложения по изменению федеральных законов, которые предоставляют субъектам РФ, расположенным на Северном Кавказе, право вводить на своих территориях дополнительные меры по обеспечению общественной безопасности.

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, 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».[1]

Подытожим сказанное. Теория российского федерализма, изучая основы федеративного устройства нашей страны, принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, имеет неоценимое значение для подготовки юридических кадров. Любой государственный и муниципальный служащий при разработке и применении нормативных правовых актов обязан руководствоваться конституционным принципом федерализма, законодательно установленным разграничением компетенции между федеральным центром и регионами. Любой иной правоприменитель при выборе нормативного правового акта, подлежащего применению, и отстаивании своей позиции в судебных инстанциях также не может обойтись без оценки его юридической силы с точки зрения федеративного устройства нашей страны. В этой связи надлежащая подготовка юридических кадров в области российского федерализма является залогом обеспечения конституционной законности, реализации конституционной модели в правовой действительности, установления конституционного порядка во всех сферах юридической практики.

[1] Вестник Конституционного Суда Российской Федерации, 1996, № 2, с. 60.

Тема 2. Федерация и федерализм

1. Определение понятий.
2. Особенности политико-территориального устройства федеративного и унитарного государства.
3.Основные модели федерации.

---

1. Определение понятий. 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.

Термин «федерализм» используется в различных отраслях научного знания, является междисциплинарной категорией и отличается максимально широким объемом. В самом общем значении под федерализмом понимается идеология, принцип взаимоотношений между различными государствами и (или) 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. В том числе интересов всех граждан, национальностей и народов (Р.Г. Абдулатипов, Н.В. Варламова, В. Остром, Р. Уотс, Д. Элейзер и др.). Федерализм рассматривается как образ жизни, как способ сочетания единства и децентрализации в общественных отношениях различных форм государственности, от конфеде-

рации и федерации до региональных государств и местного самоуправления.[1]

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».[2] При таком подходе федерализм как государственно-правовое явление фактически отождествляется с научной теорией об этом явлении, ставится знак равенства между конституционно-правовой действительностью и ее отражением в научном знании, что представляется методологически неверным.

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 вертикали между территориальными образованиями различного уровня в едином государстве».[3] «Федерализм, - пишет по этому поводу

---

[1] Абдулатипов Р.Г. Федералогия, с. 17-37; Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. – М., 2001, с. 4-11; Остром Винсент. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? – М., 1993, с.279; Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм. – Полис, 1995, № 5, с. 106-107

[2] Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. – М., 2001, с. 5.

[3] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 2000, с. 13

М.В. Золотарева, - это принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и плюрализм государственной и общественной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях».[1] Часто федерализм отождествляется с федеративным государством или его формой.[2]

Весьма интересным представляется комплексное понимание федерализма, предложенное Н.М. Добрыниным. По его мнению, федерализм нельзя рассматривать только в рамках одной конкретной науки. Необходимо системное всеобъемлющее и всеохватывающее исследование и построение целостной модели федерализма, которая включает элементы всех научных дисциплин, изучающих федерализм. При таком подходе федерализм исследуется как системное явление, включающее в себя политическую, экономическую и правовую составляющие.[3]

Краткий и поэтому не полный анализ различных научных интерпретаций такой сложной и многоаспектной категории как федерализм показывает, что данным термином фактически 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

---

[1]Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. – М., 1999, с. 7.
[2]Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Опыты 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; Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций. – М., 1999, с. 185.
[3]Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – Новосибирск, 2003; Он же. Российский федерализм: проблемы и перспективы. – Государство и право, 2003, № 11.

относятся именно к федеративному, а не к иному (унитарному или конфедеративному) устройству государства. Следует согласиться с теми авторами, которые рассматривают федерализм именно в этом аспекте, как **принцип государственно-территориального устройства** (А.В. Киселева, Н.В. Нестеренко, Ю.А. Тихомиров, Б.С. Эбзеев).[1] При таком целеполагании под ***федерализмом*** следует понимать ***принцип государственно-территориального устройства, который заключается в разделении государственной власти между государством и составляющими субъектами, обеспечивающий его единство и целостность.***

Выделим три существенных признака федерализма, которые в своей совокупности раскрывают содержание данной категории.

Во-первых, это - наличие двух форм государственной власти: федерации и ее субъектов. В Конституции РФ данный признак федерализма закреплен статьей 11 (части 1 и 2). Государственную власть в Российской Федерации осуществляют Президент, Федеральное Собрание, Правительство и суды Российской Федерации. Государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти.

Во-вторых, это разделение компетенции между двумя формами государственной власти, или, что то же самое, ***разделение государственной власти между государством и составляющими его субъектами.*** В Конституции РФ данный признак федерализма, сформулированный как *разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации,* закреплен частью 3 статьи 5.

---

[1] Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. – М., 2002, с. 19-31; Тихомиров Ю.А. Государственно-правовые аспекты федерализма. – Федерализм, 1999, № 2; Конституционное право: Учебник /Отв. ред. В.В. Лазарев, с. 270.

В-третьих, это единство государственной власти и целостность федеративного государства, что специально закреплено частью 3 статьи 5 Конституции РФ.

Выделенные признаки присущи любому ***федеративному*** государству, при отсутствии хотя бы одного из них невозможно говорить об организации государственного устройства на основе федерализма. Однако реализация этого принципа имеет свои специфические особенности в различных федеративных государствах и в разные периоды их истории вследствие экономических, национальных, культурных, политических и иных условий, в которых возникает, развивается и функционирует то или иное государство.

Нередко в научной и публицистической печати встречаются такие термины, как «экономический», «налоговый», «бюджетный» федерализм. По ироническому замечанию Л.М. Карапетяна, при таком подходе «с не меньшим основанием можно говорить о «промышленном федерализме», «аграрном федерализме», «оборонном федерализме», «научно-образовательном федерализме» и т.п.»[1] Насколько допустимы подобные словосочетания? Принцип федерализма проявляется во всех сферах общественных отношений. И, в первую очередь, в тех общественных отношениях, которые относятся к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Однако воплощение принципа федерализма в различных сферах общественных отношений имеет свою специфику. В рамках проводимой в нашей стране федеративной реформы особое внимание уделено четкому разграничению налоговых и бюджетных полномочий между федеральным центром и регионами, внесены соответствующие изменения в Бюджетный и Налоговый кодексы. Представляется необходимым выделять и изучать специфику проявления принципа федерализма в бюджетных, налоговых и иных общественных отношениях,

[1] Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 21.

разрабатывать оптимальные варианты разделения государственной власти при организации их правового регулирования. Для того, чтобы подчеркнуть специфические особенности проявления конституционного принципа федерализма в различных сферах, указанные словосочетания вполне допустимы, разумеется, без доведения этой логики до лингвистического абсурда типа «научно-образовательный федерализм». Однако говорить о налоговом, бюджетном, экономическом и ином «отраслевом» федерализме как о моделях федерализма вряд ли обосновано. По справедливому мнению А.В. Киселевой и А.В. Нестеренко, «отраслевой федерализм» не является самостоятельным явлением. Это именно отраслевой аспект организации власти в федеративном государстве. Иными словами, не существует налогового, бюджетного, полицейского или какого угодно еще федерализма в отрыве от федеративной формы государственного устройства. Двухуровневость бюджетной системы еще не означает бюджетного федерализма, а двухуровневость органов охраны общественного порядка, например, в Великобритании, не означает полицейского федерализма».[1]

Таким образом, ***федерализм*** представляет собой принцип государственно-территориального (государственного) устройства, лежащий в основе любой ***федерации***. В самой общей формулировке *федерация - это форма государственного устройства, основанная на принципе федерализма.* Разумеется, это слишком широкое и предварительное определение, которое нуждается в своей конкретизации.

Выработка определения федерации представляется достаточно сложным занятием. Во многих научных работах не дается явная дефиниция либо она присутствует в неявном виде через перечисление признаков, свойств, черт. Не все из них характерны именно для федеративной формы государственного

[1] Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма, с. 29.

устройства. Различно содержание и количество приводимых признаков и свойств. Так, Р.Г. Абдулатипов и Л.Ф. Болтенкова выделяют десять признаков федерализма, отождествляя его с понятием федерации,[1] И.В. Лексин называет пять специфических и необходимых черт федерации.[2] 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.[3]

Данные подходы не являются взаимоисключающими, а наоборот, дополняют друг друга, ибо любой вид научного определения предполагает выделение существенных признаков, которые мыслятся в содержании понятия.[4] 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 сущностных признаков (атрибутов),

---

[1] Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф. Указ. соч., с. 20-25.

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

[3] Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е переработанное и доп. Отв. ред. проф. М.Н.Марченко Том 1. - М., 2002, с. 293-295; Федерализм: теория и история развития (сравнительно-правовой анализ): Учебное пособие /Отв. ред. М.Н.Марченко. - М., 2000, с. 12-16.

[4] Асмус В.Ф. Логика: Учебник. Изд. 2-е, стереотипное. - М., 2001, с. 52-57.

которые отличают федерацию от других государственных форм (унитарное государство, конфедерация и др.).[1]

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».[2] 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».[3]

«Федерация - форма политико-территориального и (или) национально-государственного устройства, представляющая собой сложное (союзное) государство, состоящее из государственных образований, обладающих юридически определенной политической самостоятельностью».[4]

---

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

[2] Федерализм: энциклопедический словарь, с. 258.

[3] Юридический энциклопедический словарь. Гл. ред. А.Я. Сухарев; Ред. кол.: М.М. Богуславский, М.И. Козырь, Г.М. Миньковский и др. – М., 1984, с. 394.

[4]Юридический энциклопедический словарь / Под общ. ред. В.Е. Крутских. 3-е изд., перераб. и доп. - 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».[1]

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.В.Киселева и А.В.Нестеренко, А.Е.Козлов, А.А.Безуглов и С.А.Солдатов, Б.А.Страшун и др.).[2]

Л.М.Карапетян рассматривает федерацию как организацию государственного устройства на принципах федерализма и приводит перечень из восьми таких принципов.[3]

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».*[4]

---

[1]Политология: энциклопедический словарь / Общ. ред. и сост. Ю.И. Аверьянов. – М., 1993, с. 383.

[2] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. – М., 2003, с. 296-297; Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма, с. 42; Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. 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.

[3] Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 6-7.

[4]Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование). – М., 2001, с. 21.

Английский ученый П.Кинг, не используя традиционную для российской науки терминологию «форма государственного или политико-территориального устройства», предлагает следующее определение: «Федерация - это государство, которое конституционно поделено на одно центральное и два или более территориальных (региональных) правительств».[1] 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».[2]

Германские ученые, авторы известной монографии «Государственное право Германии», также понимают под федерацией «государство, которое составлено из государств - ее членов, причем как общефедеральное 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».[3] 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

---

[1] Кинг П. Классифицирование федераций. – Полис, 2000, № 5, с. 13.

[2] Кинг П. Указ. соч., с. 15-16.

[3] Государственное право Германии. Том 2. – М., 1994, с. 5.

иные существенные признаки федерации, с учетом которых можно предложить следующее определение.

Федерация - это форма политико-территориального устройства государства, которая заключается в единстве и разделении государственной власти между государством и составляющими его субъектами (государствами, государственными образованиями) на основе 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.

По моему мнению, 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 (государственного) 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. Такие различия в научной литературе проводятся не всегда, и сама федерация нередко называется государством, хотя является лишь его формой, в котором помимо формы выделяют сущность и содержание.

2. Федерация заключается в *разделении государственной власти* между государством и его субъектами. Разделение государственной власти является необходимым признаком федерации, без которого не существует федеративной государственности. По этому видовому признаку федеративное государство отличается от унитарного. Для федерации

характерным 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.), административные территориальные образования такой государственностью не обладают.

3. Федерация заключается не только в разделении, но и в единстве системы государственной власти, без которого не существует целостного 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 не является единым государством, а представляет собой союз независимых государств. По справедливому мнению Б.А. Страшуна и С.Ю. Кашкина, *«федерация - это форма территориального устройства государства, а конфедерация - форма межгосударственного союза,* то есть объединения независимых государств».[1]

4. При федеративной форме государственного устройства:

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)

[1] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Учебник. В 4-х томах. Тома 1-2. Отв. ред. Б.А.Страшун, с. 658.

федерации. Отсутствие согласия и сотрудничества порождает социальные конфликты, детерминирует дезинтеграцию и разрушает государство;[1]

в) имеет место представительство субъектов в законодательных (представительных) органах государства, т.е. наличествует *механизм участия субъекта в управлении федеративным государством в целом*. В Российской Федерации такое представительство осуществляется через Совет Федерации как палату субъектов РФ в Федеральном Собрании;

5. При федеративном устройстве государства указанные выше особенности разделения государственной власти закрепляются нормами Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ, а также Федеративного договора и договоров Российской Федерации с ее субъектами. Определяющее место в правовом регулировании разделения государственной власти занимают конституционные нормы. Тем самым устанавливается, хотя и относительная, но защищенность установленного разделения власти от простого мажоритарного ее изменения путем принятия обычного федерального закона.

В зависимости от вида нормативного правового акта, учредившего федеративное государство, выделяют договорные (конституционно-договорные) и конституционные федерации. ***Договорные федерации*** создаются путем подписания договора между ранее независимыми государствами. Таким способом возникли первые федеративные государства - США и Швейцария, аналогично шло образование федераций в Канаде, Австралии, СССР, Югославии и др. В дальнейшем на этой основе принимались конституции союзного государства. Этот способ создания федераций («снизу вверх») нередко

[1]Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 18; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 6-10; Федерализм: теория, институты, отношения, с. 16.

считается классическим и наиболее отвечающим федеративной природе государства, основанной на согласии объединяемых субъектов федерации.

Конституционные федерации создаются на основе конституции путем децентрализации унитарного государства. Таким путем («сверху вниз») создавались Российская Федерация, Бельгия, Нигерия, Эфиопия и др. В конституционных федерациях также необходимо достижение реального согласия между составляющими ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти. В противном случае возникает возможность нарушения несогласной стороной формально-юридической модели федерализма, закрепленной конституцией. Такой политический конфликт может привести к серьезным последствиям, ибо при этом разрушаются федеративные основы государственного устройства страны. По этой причине созданию конституционных федераций, как правило, предшествует период согласования, который в разных странах имеет свою специфику.

Так, в Бельгии федерация была создана путем внесения в 1993 году поправок в Конституцию 1831 года, но этому предшествовали длительные (около полутора десятилетий) переговоры между представителями различных этнических групп - валлонов, фламандцев, франкоговорящего Брюсселя, немецкого меньшинства на востоке страны.[1]

Создание современной Российской Федерации происходило путем преобразования бывшей (фактически унитарной) РСФСР на основе Конституции 1993 года. Однако исходным и, пожалуй, определяющим этапом демонтажа формального советского федерализма стало подписание Федеративного договора 1992 года между федерацией

[1] Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. – М., 1998, с. 295.

и ее субъектами о разграничении предметов ведения и полномочий на основе переговоров федерального центра и руководителей регионов. Таким путем было достигнуто согласие по основам разделения государственной власти, которые были включены в текст действовавшей в то время Конституции РСФСР 1978 года, а затем нашли свое отражение в современной Конституции России, принятой в 1993 году.

Подписание Федеративного договора и инкорпорация его норм в Конституцию 1978 года вызвало острую дискуссию о конституционно-правовой природе Российской Федерации. По мнению одних ученых (Р.В. Енгибарян, Э.В. Тадевосян, Е.И. Колюшин, И.А. Умнова, В.Е.Чиркин), Федеративный договор трансформировал Российское государство в конституционно-договорную федерацию.[1] Так, Е.И. Колюшин считает, что «заключение 31 марта 1992 года трех договоров между федеральными государственными органами и органами государственной власти субъектов РФ резко изменило природу федерации, которая из конституционной превратилась в договорно-конституционную».[2] И.А.Умнова приводит два основных аргумента в поддержку этой позиции.[3] Во-первых, закрепленные Федеративным договором положения, регулирующие систему разделения государственной власти по вертикали, в преобладающем объеме были инкорпорированы в Конституцию 1993 года. Во-вторых, Федеративный договор, в части ей не противоречащей, продолжает действовать и, следовательно, является вторым после федеральной Конституции основным источни-

---

[1] Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. – М., 2000, с. 298; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 78-79; Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, с. 294-295.

[2] Колюшин Е.И. Конституционное (государственное) право России: Курс лекций, с. 189.

[3] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 79.

ком регулирования федеративных отношений.

Такой подход представляется спорным, с его критикой выступили многие известные специалисты в области государственного строительства (Р.Г. Абдулатипов, А.А. Безуглов, С.А. Солдатов, Л.М. Карапетян, О.Е. Кутафин, Б.С. Эбзеев и др.).[1] По обоснованному мнению Б.С.Эбзеева, подписание Федеративного договора «не свидетельствует о превращении нашей федерации из конституционной в конституционно-договорную или в договорную. Правовую основу федеративного государства и его эффективного функционирования и сегодня составляет федеральная Конституция, а также Федеративный и иные государственно-правовые договоры в той мере, в какой они соответствуют федеральной Конституции. Федеративный договор имел целью преобразование государственного устройства страны в направлении децентрализации и расширения полномочий субъектов федерации, но не превращение России из конституционной в договорную федерацию. Именно эта идея была заложена в его названии и содержании, а теперь освящена авторитетом действующего Основного Закона».[2]

Завершая анализ определения федерации, необходимо еще раз подчеркнуть, что в российском федеративном государстве разделение государственной власти на федеральную и региональные осуществляется на основе единства системы государственной власти как важнейшего конституционного прин-

---

[1] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 230; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 1, с. 262-266; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 128-153; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. – М., 2003, с. 156.

[2] Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства. – В кн.: Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992-1996 /Составитель и отв. редактор д.ю.н., проф. Т.Г. Морщакова. – М., 1997, с. 514.

ципа, закрепленного Основами конституционного строя (часть 3 статьи 5 Конституции РФ). К этому вопросу о взаимосвязи двух видов государственной власти, образующих в своем взаимодействии диалектическое единство системы государственной власти в Российской Федерации, мы неоднократно будем возвращаться. И это закономерно, ибо разделение и единство государственной власти составляют саму суть российской федеративной государственности, а их оптимальное соотношение - центральный вопрос ее функционирования и развития.

Общее, особенное и отдельное в понимании федерации. Любой объект 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 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 могут 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.[1]

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».[2] Идеальный тип, таким образом, это теоретическая конструкция, созданная на основе эмпирического обобщения. В реальности не существует абстрактной федерации, а имеется множество ее видов и разновидностей, как многообразие 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, обес-

---

[1] Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). / 2-е изд. – М., 2001, с. 201-213.

[2]История социологии: Учебное пособие. / Под общ. ред. А.Н.Елсукова и др. – 2-е изд. перераб. и доп. – Мн., 1997, с. 147.

печивающим 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».[1]

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».[2] 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.[3]

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 «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».[4]

---

[1] Нерсесянц В.С. Философия права: Учебник для вузов. – М., 2003, с. 20.

[2] Керимов Д.А. Указ. соч., с. 278.

[3] Алексеев П.В., Панин А.В. Философия. Учебник. Издание третье, переработанное и дополненное. - М., 2001, с. 513-516; Материалистическая диалектика. В 5-ти томах. Том 1. Объективная диалектика/ Отв. ред. Ф.Ф.Вяккерев. - М., 1981, с. 202-203.

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

Различия между «формальным» и «реальным», «должным» и «сущим» имеют место во многих правовых явлениях, в том числе в федеративном устройстве государства. Наиболее ярко они проявляются при реализации конституционного принципа равноправия субъектов Российского государства, который будет рассмотрен при изложении темы 6. 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 не допускать смешения этих двух объективно существующих, но значительно отличающихся друг от друга **различных** пластов правовой материи. К сожалению, подобные случаи встречаются в теории федерализма. Смешивается конституционная модель российского федерализма как правовая возможность («должное», формальная федерация) и ее непосредственное воплощение в политическую действительность («сущее», реальная федерация). Противоречие между формальным и реальным, должным и сущим присутствует во всех государствах, полностью непреодолимо и отражает объективную противоречивость материального мира. Никогда нормативный идеал ***полностью*** не реализуется в правоприменительной практике. В противном случае не существовало бы правонарушений и юридической ответственности за их совершение. Мыслить по-иному - значит создавать очередную утопическую конструкцию типа полного искоренения преступности при коммунизме.

«Конституция является частью действующего законодательства, - пишет по этому поводу Б.С. Эбзеев. - Это идеальная модель организации власти, суверенитета и свободы личности. Ее социальное и юридическое значение предопределяется тем, насколько содержание Конституции внедряется в живую

ткань общественной практики».[1] Решение данного вопроса находится в самом начале и сегодня, после одиннадцати лет действия новой Российской Конституции. Конституционная модель российского федерализма до сих пор не реализована в федеративных отношениях, что обусловливает такие оценки российской государственности как «псевдофедерализм» (С.Д.Валентей),[2] «феодализм» (В.В.Жириновский, А.Б.Зубов),[3] тенденции к феодализации в политико-экономических и правовых отношениях (В.С.Нерсесянц),[4] «имперский федерализм» (С.И.Каспэ),[5] «фантомный федерализм» (Н.М. Добрынин)[6] и т.п.

По этой причине 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.

2. Особенности политико-территориального устройства федеративного и унитарного государства. Любое государство не является аморфным образованием, а имеет свое внутреннее строение. В качестве основных элементов

---

[1] Эбзеев Б.С.Конституция. Правовое государство. Конституционный суд. – М., 1997, с. 6.

[2] Валентей С. Россия на пути от псевдофедерализма к реальной федерации. -В кн.: Федерализм в России.

[3] Жириновский В.В. Государство. Золотая коллекция. Из политической классики ЛДПР. Том 1. - 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.

[4] Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общей редакцией В.С.Нерсесянца. – М., 2002, с. 793.

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

[6] Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации, с. 76-85.

государства принято выделять известную триаду: территорию, народ и государственную власть. Известный немецкий юрист Г. Елинек еще в начале XX века писал: «Чтобы избегнуть юридических фикций и познать предшествующее всякой юриспруденции естественное бытие государства, представляется естественным искать объективное существо государства в одном из его составных, по-видимому, реально существующих элементов. Эти элементы суть территория, народ и властитель».[1] В результате обстоятельного анализа убедительно показана необоснованность сведения государства к отдельным его элементам и выработано юридическое понятие государства, под которым понималась *«обладающая первичной верховной властью корпорация населяющего определенную территорию народа или… обладающая первичной властью территориальная корпорация»*.[2]

Государство как территориальная корпорация или, используя современную терминологию, политико-территориальная общность имеет свою структуру и состоит из определенных сложившихся политико-территориальных общностей как своих составных частей. Такое внутреннее территориальное деление государства, соотношение государства в целом с его частями, как известно, называется ***государственным устройством.*** Нередко этот термин заменяется другими словосочетаниями, например, «государственно-территориальное устройство», «политико-территориальное устройство», «национально-государственное устройство», «территориальная» или «политико-территориальная» организация государства и т.п. Общеизвестен оригинальный термин, предложенный О.И. Чистяковым - «организация государственного единства»,[3] который акцентирует внимание на единстве и целостности

[1]Елинек Г. Общее учение о государстве. – СПб, 2004, с. 161-162.
[2] Там же, с. 193.
[3] Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922), с. 15.

государства. В рамках нашего учебного курса используется устоявшийся, хотя и неоднозначный термин «государственное устройство». Другие словосочетания (политико-территориальное устройство, политико-территориальная организация) применяются в отдельных случаях для избежания многочисленных повторов и стилистически небезупречных словесных построений типа «государственное устройство Российского государства».

Итак, политико-территориальная организация государства может быть различной. Исходным для ее анализа выбрано понятие территориального образования. Концепция территориального образования в последние годы успешно разрабатывается В.В. Ивановым[1] и с некоторыми коррективами используется в учебном пособии.

Под территориальным образованием следует понимать обособленную политико-территориальную общность людей как составную часть государства. В зависимости от правового статуса выделяются различные виды территориальных образований: административные, автономные и государственные.

Административное территориальное образование - обособленная составная часть государства, в пределах которой функционируют органы власти, подчиненные (и во многих случаях непосредственно формируемые) вышестоящими органами власти государства.[2] Административное образование имеет свою территорию и проживающее на ней население, однако самостоятельной государственной властью не обладает. Органы государственной власти административного

---

[1] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). – М., 2002; Он же. К вопросу о концепции территориального образования. – Государство и право, 2003, № 11.

[2] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование), с. 31

образования, как правило, назначаются «сверху» и управляют им от имени единой государственной власти как представители центра. Одновременно могут существовать выборные представительные органы административного образования, компетенция которых определяется конституцией или законом. Создание, реорганизация и ликвидация административных образований, как правило, относится к полномочиям центральной государственной власти.

Административные образования являются составными частями большинства унитарных государств. Примером может служить *Египет*, который состоит из 27 административных образований (губерний, провинций), которые возглавляет губернатор, назначаемый президентом. Губернатор является представителем исполнительной власти государства в провинции и назначает глав административных единиц провинции (округов, районов, городов). При нем функционирует исполнительный совет, состоящий из назначаемых чиновников, который координирует работу аппарата, готовит проект местного бюджета, проекты решений провинциального народного совета, проводит в жизнь эти решения. Помимо исполнительной власти в провинции существует выборный представительный орган - провинциальный совет, который обладает определенными нормотворческими и контрольными полномочиями: осуществляет общий контроль за деятельностью исполнительных служб в провинции, но только по вопросам провинциального, а не общегосударственного значения; принимает решения о создании местных предприятий и служб, утверждает бюджет провинции, вправе устанавливать местные налоги и сборы и т.п. Провинциальный совет выступает в качестве органа местного самоуправления, действующего наряду и параллельно с органами государственной власти, которые управляют административным образованием.[1]

---

[3] Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран: Учебник. – М., 2003, с. 589-591

Более централизованной представляется политико-территориальная структура *Польши*, состоящая из 49 воеводств, которые не имеют представительных органов и управляются единолично воеводами. Воеводы назначаются Председателем правительства, являются органами центральной власти в воеводствах и осуществляют надзор за деятельностью органов местного самоуправления.[1] Польша может служить классическим примером простого унитарного государства, состоящего исключительно из административных территориальных образований.

Таким образом, основным признаком административного образования является **отсутствие самостоятельной государственной власти** и, соответственно собственных органов государственной власти. По этой причине иногда считается, что административные образования вообще не обладают собственным правовым статусом.[2] Данное утверждение представляется спорным, ибо административное образование как юридически оформленная политико-территориальная общность является субъектом правоотношений, во-первых, с государством в целом и, во-вторых, с проживающим на его территории населением. В этих правоотношениях административное образование, являясь субъектом права, приобретает определенные права и обязанности, т.е. имеет определенный правовой статус.

Автономное территориальное образование - обособленная составная часть государства, наделенная (по конституции и/или закону) правами на самостоятельное регулирование отдельных сфер общественных отношений, формирование органов власти, принятие нормативных актов и т.д.[3] В автономных территориальных образованиях в отличие от

---

[1] Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право, с. 287.

[2] Конституционное право: Учебник /Отв. ред. В.В. Лазарев, с. 268.

[3] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование), с. 32.

административных имеется собственная самостоятельная (в определенных пределах) государственная власть и, соответственно, самостоятельно формируемые законодательные и исполнительные органы, которые обладают компетенцией, в том числе и нормотворческой, установленной конституцией или законом страны. Таким образом, появляется второй уровень государственной власти, однако государство в целом сохраняет за собой централизованное руководство и широкий контроль за деятельностью автономий. Как правило, центральная власть создает, упраздняет и реорганизует автономные образования без их согласия, утверждает конституции (уставы) автономных образований, в общегосударственных интересах имеет право законодательствовать в сфере деятельности автономий, приостанавливать или отменять принятые ими нормативные правовые акты.

Государственное территориальное образование - обособленная составная часть государства, обладающая (по конституции, договору, закону) всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства.[1] Государственное образование имеет значительные отличия от автономии. Во-первых, правовой статус и территория государственного образования не могут быть изменены без его согласия. Во-вторых, конституция, устав государственного образования не нуждаются в утверждении. Правовые коллизии между общегосударственным и региональным законодательством разрешаются судебным путем. В-третьих, у государственного образования конституционно (законодательно или договорным путем) закреплена его исключительная компетенция, в рамках которой оно обладает всей полнотой государственной власти. Федеральное вмешательство в эту сферу за исключением чрезвычайных ситуаций, как правило, нормативно запрещено. В-четвертых, что исключительно важно для понимания

[1] Там же, с. 34.

государственно-правовой природы государственных образований, они имеют свое представительство в законодательных (представительных) органах государства, т.е. наличествует механизм участия государственных образований в управлении государства в целом.

Административные, автономные и государственные образования представляют собой своеобразные «кирпичики» государственного строительства.При различных формах государственного устройства (унитарной и федеративной) сочетание этих кирпичиков с учетом специфики конкретной страны может отличаться.

Унитарное государство - это «слитное» государство с единой центральной властью, которое не имеет в своем составе государственных образований. Простое унитарное государство образуется исключительно из административных образований (Польша, Таиланд, Египет, Болгария и др.) и характеризуется наибольшей централизацией государственной власти. В Болгарии согласно статье 2 Основного закона вообще не допускается создание автономий.

Сложное унитарное государство наряду с административными образованиями включает автономные образования (Великобритания, Франция, Португалия, Филиппины, Никарагуа и др.). Так, политической автономией обладают Шотландия и Северная Ирландия (Великобритания), Корсика (Франция), Азорские острова (Португалия). Некоторые государства состоят исключительно из автономий (Италия, Испания, Шри-Ланка и др.). Они нередко называются региональными (*регионалистскими*) государствами и рассматриваются как занимающие промежуточное место между унитарным и федеративным государством, оставаясь в рамках унитарной формы государственного устройства.

Современные федерации, как и унитарные государства, различны по своей структуре. Некоторые федеративные государства состоят исключительно из государственных образований,

которые являются его субъектами (Швейцария, Австрия, Россия, ФРГ и др.). Однако в состав многих федеративных государств (США, Австралия, Бразилия, Индия, Канада, Венесуэла и др.) помимо государственных входят административные и автономные образования, правовой статус которых весьма различен. 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». Определяющим, *системообразующим элементом* любой федерации являются именно ее субъекты, поэтому юридически федерация определяется (и отличается от унитарной формы) «через субъекты», их отношения между собой и с федерацией в целом.[1]

3. Основные модели федерации. Широкое распространение в научных исследованиях получили разработка и применение различных моделей федерализма, которые вызвали острую дискуссию по многим методологическим вопросам. По мнению одних ученых[2] (Л.М.Карапетян, В.Г.Вишняков,

---

[1] Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование), с. 72.

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

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».

Другие исследователи (В.Е. Чиркин, И.А. Умнова, Э.В. Тадевосян и др.) выступили с критикой отрицания возможности применения моделирования в теории федерализма.[1] «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».[2]

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.[3] - Она, и в этом еще одна специфическая черта модели, представляет собой

---

[1] Чиркин В.Е. «Закрыть Америку!»? – Государство и право, 1997, № 2; Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций, с. 59-63; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 28.

[2] Тадевосян Э.В. О моделировании в теории федерализма и проблеме асимметричных федераций, с. 61.

[3] Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. – М., 1981, с. 198.

упрощенное, определенным образом схематизированное отражение последней». Такое упрощенное, схематическое подобие оригиналу по выделенным признакам создает возможность более углубленного их изучения, а следовательно, и проникновения в сущность самого объекта.

Следует отметить, что в этом научном споре допускается некоторая терминологическая неточность. Федерализм представляет собой ***принцип государственного устройства*** и в этой своей ипостаси одинаково присущ всем федеративным странам, независимо от специфических особенностей федеративной формы их государственного устройства. При таком семантическом различении формы государственного устройства и принципа, который лежит в основе выделения данной формы, действительно «федерализм есть или его нет». Другое дело, когда речь идет о специфике проявления данного принципа в государственном устройстве различных стран. Здесь вполне уместно, можно и должно говорить о различных моделях федерации (но не федерализма).

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.

Разделение государственной власти между федеративным государством и составляющими его субъектами, являясь существенным признаком федеративной формы, выступает 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.[1] При этом исходя из проведенных семантических различий используется термин «модель федерации», а не «модель федерализма».

В зависимости от **способа разделения государственной власти,** и самого объема власти, закрепленного за разными ее уровнями, 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 федерациях нецентрализованных 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.

Российская модель федерализма, закрепленная Конституцией 1993 года, отличается высоким уровнем децентрализации государственной власти, предоставляет широкие правовые возможности субъектам в сфере совместного ведения

---

[1] Чиркин В.Е. Модели современного федерализма. – Государство и право, 1994, № 8-9; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 28-43; Введенский В.Г., Горохов А.Ю. Россия: испытание федерализмом. Теория и практика отечественного и зарубежного опыта. – М., 2002, с. 23-32

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 Российской 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. По этой причине Российское государство при формально децентрализованной федеративной форме государственного устройства в реальности представляет собой централизованную федерацию.

В зависимости **от типа взаимодействия между центральной и региональной властью** выделяют *дуалистическую* и *кооперативную* модели федерации, которые также не 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».[1] 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.

[1] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 225.

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 реализоваться 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 государственной власти сведено к участию субъектов РФ в рассмотрении федеральных законопроектов по предметам совместного ведения. Предпринята попытка кардинального изменения принципов разделения государственной власти. Законодательно закреплена недопустимость общего объекта и аналогичных полномочий у федеральной и региональных властей.

Основное внимание сосредоточено на разграничении прав и обязанностей каждого уровня власти, а не на их сотрудничестве и взаимодействии 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 стату-**

се 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. Смешение этих различных пластов правовой материи может привести к противоположным научным и политическим 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. Реальная асимметричность присуща всем федерациям без исключения и полностью непреодолима. Об этом уже говорилось и неоднократно будет говориться в дальнейшем.

Таким образом, Россия на современном этапе развития характеризуется формально симметричной (реально асимметричной), дуалистически ориентированной и централизованной федеративной формой государственного 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, основы которой будут подробно рассмотрены при изложении темы 8 учебного курса.

Тема 3. Конституционно-правовая характеристика российской федеративной системы

1. Российское федеративное государство как социальная система.
2. Федеративные правоотношения: понятие, состав, виды.
3. Разделение и единство государственной власти в Российской Федерации.

---

1. 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. 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».[1]

В научной литературе приводится множество различных определений понятия «система». В зависимости от исследовательских задач меняется содержание понятия, выделяются те

[1] Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. – М., 2000, с. 21.

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. Садовского и Э.Г. Юдина, некоторый инвариант значения термина «система».[1]

С*истема - это целостная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, компонентов, элементов.*

Данное определение содержит 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».*[2] 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».[3]

При системном исследовании государства как *федеративного образования* в качестве составляющих его частей выделяются субъекты федерации, которыми, как отмечалось, являются государственные территориальные образования. Российская Федерация состоит из 89 субъектов, которые имеют

---

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

[2] Гегель Г.В.Ф. Наука логики. – СПб., 2002, с. 468, 469.

[3] Афанасьев В.Г. Системность и общество. – М., 1980, с. 101

различные наименования: республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа. В их числе 21 республика, 6 краев, 49 областей, два города федерального значения: Москва и Санкт-Петербург, 1 автономная область и 10 автономных округов. С 1 декабря 2005 года, как отмечалось, Пермская область и Коми-Пермяцкий автономный округ прекращают свое существование в качестве субъектов РФ в результате их объединения в новый субъект РФ - Пермский край. Тем самым количественный состав Российской Федерации уменьшится до 88 субъектов.

Российская Федерация состоит исключительно из государственных образований и не содержит в своей структуре административных и автономных территориальных образований. Специального рассмотрения заслуживает вопрос о Кавказских Минеральных Водах как особо охраняемой природной территории федерального значения, по поводу правового статуса которой имеется неопределенность. В результате в государственном устройстве страны возникла проблемная ситуация, назовем ее проблемной ситуацией № 3, которая состоит в следующем.

Проблемная ситуация № 3. Указом Президента Российской Федерации от 27 марта 1992 г. № 309 «Об особо охраняемом эколого-курортном регионе Российской Федерации» Кавказские Минеральные Воды определены особо охраняемым эколого-курортным регионом **Российской Федерации,** на территории которого создан специальный федеральный орган государственной власти - администрация Кавказских Минеральных Вод с широкими полномочиями по федеральному управлению этим регионом. Кавказские Минеральные Воды включают в себя части территорий Ставропольского края, Кабардино-Балкарии и Карачаево-Черкесии, на которых одновременно осуществляется федеральное управление и действует государственная власть этих субъектов РФ.

Кавказские Минеральные Воды как особо охраняемая

природная территория относятся к совместному ведению Российской Федерации и указанных ее субъектов. Правовой статус региона определяется комплексом нормативных правовых актов федерального и регионального уровней. Правовое регулирование общественных отношений, складывающихся в различных сферах, осуществлялось без должного обоснования, хаотично и фрагментарно. Принятие нормативных актов нередко обусловливалось политическими мотивами, а не правовой необходимостью. Сложившаяся правовая база несовершенна, имеют место серьезные пробелы и противоречия в правовом регулировании важнейших общественных отношений. Правоприменительная практика в этой связи неэффективна, правовой статус и правовой режим особо охраняемой природной территории не обеспечиваются, Кавказские Минеральные Воды находятся в критическом состоянии, угрожающем их существованию как всероссийской здравницы.

В результате на Кавказских Минеральных Водах сложилось острейшее ***противоречие между реальными общественными отношениями, формирующимися между различными субъектами, и существующим законодательством, которое призвано регулировать эти общественные отношения.*** Данное противоречие образует важнейшую государственную проблему, которая требует безотлагательного решения. Назрела потребность разобраться в существующем правовом пространстве, состыковать между собой различные правовые нормы, выявить пробелы и противоречия правового регулирования, определить недостатки и погрешности, изучить правоприменительную практику и в конечном счете создать эффективную систему законодательства, обеспечивающую сохранение и развитие Кавказских Минеральных Вод как федерального курорта.

Проблема усугубляется тем, что Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, которым осуществлено детальное разграничение полномочий между органами государствен-

ной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения, особо охраняемые природные территории не вошли в исчерпывающий перечень региональной компетенции в сфере совместного ведения. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ поддержка развития курортов федерального значения, которыми являются Кавказские Минеральные Воды, отнесена к расходным обязательствам Российской Федерации. Получается, что Ставропольский край, как субъект Российской Федерации, не имеет права заниматься Кавказскими Минеральными Водами, которые входят в его состав. Однако федеральные власти самоустранились от управления этой территорией, не оказывают необходимой законодательной и финансовой поддержки. И если краевые власти перестанут заниматься этими вопросами, то о «жемчужине Кавказа» можно будет говорить в прошедшем времени.

Ставропольским центром мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края под руководством автора пособия начато специальное исследование, направленное на решение сформулированной проблемы. Важнейшей задачей при этом является определение правового статуса Кавказских Минеральных Вод. На основе полученных результатов для доклада руководству страны предполагается разработать Концепцию развития Кавказских Минеральных Вод, в рамках которой будет обозначен перспективный правовой статус и место этого своеобразного территориального образования в государственном устройстве России.

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 образующим ее компонентам. Части «имеют свою самостоятельность лишь в рефлектированном 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».[1]

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».[2] Такие общественные отношения по поводу федеративного устройства, объединяющие субъекты федерации в федеративное государство, выделяются в качестве федеративных отношений, которые, будучи урегулированными нормами права, становятся федеративными правоотношениями. Федеративные правоотношения, закономерности их формирования и развития составляют предмет теории российского федерализма. В связи с особой значимостью они будут подробно рассмотрены при раскрытии второго вопроса данной темы учебного курса.

3. *Внутренняя противоречивость и единство системы.* Самостоятельность частей при необходимости сохранения целостности обусловливает 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 рас-

[1] Гегель Г.В.Ф. Указ. соч., с. 468.

[2] Афанасьев В.Г. Системность и общество, с. 122

смотрении оказывается, что *целое* - это рефлектированное 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*».[1]

Российская Федерация как любая социальная система находится 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 т*енденции его исторического развития»*.[2] 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, как отмечалось, отличается высоким уровнем децентрализации государственной власти, закрепляет широкие правовые возможности субъектов в сфере совместного ведения и в области исключительной компетенции.

[1] Гегель Г.В.Ф. Указ. соч., с. 468.

[2] Руткевич М.Н. Общество как система. Социологические очерки. – СПб., 2001, с. 419.

Напомним некоторые составляющие компетенции субъектов РФ. По предметам совместного ведения они могут принимать (в соответствии с федеральными законами) собственные законы и иные нормативные правовые акты (часть 2 статьи 76 Конституции РФ). В этой сфере субъекты РФ наделены правом 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). Вне пределов ведения Федерации и ее компетенции по предметам совместного ведения они обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции РФ). В области их исключительной компетенции при коллизии с федеральным законом действуют нормативные правовые акты субъектов РФ (часть 6 статьи 76 Конституции РФ).

Однако федеральные законы в сфере совместного ведения нередко полностью исчерпывают регулируемый предмет и не оставляют там ничего для регионального законодателя.

Наглядным является пример с Лесным кодексом. По мнению администрации Хабаровской области, обратившейся с запросом в Конституционный Суд РФ, 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 РФ 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 РФ

в Постановлении от 9 января 1998 года № 1-П встал на сторону федерального законодателя. (В ходе проводимой в настоящее время федеративной реформы субъекты РФ вообще исключены из состава участников лесных правоотношений - статья 83 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). 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 субъекты конституционно закрепленных полномочий в этой сфере. Близкая ситуация сложилась в кадровой политике Министерства внутренних дел. Законом РФ «О милиции» (в редакции Федерального закона от 4 августа 2001 года № 108-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».[1] Возникает необходимость «решения одной из непростых задач: какова степень, глубина федерального регулирования по

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

тем или иным вопросам совместного ведения».[1] 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.[2]

Таким образом, в конституционной практике сложилось ***реальное противоречие между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти в Российской Федерации.*** Данное противоречие, как проявление в федеративных отношениях общего противоречия между дифференциацией и интеграцией, составляет общегосударственную проблему, которая, как будет показано в дальнейшем, определяет историческое движение Российской Федерации, особенности становления российского федерализма.

В Российской Федерации начата крупномасштабная реформа федеративных отношений - федеративная реформа, особенности которой будут рассмотрены при изложении темы 7 учебного курса. Для того чтобы раскрыть эту важнейшую тему, требуется провести интерпретацию необходимых конституционно-правовых категорий, проанализировать содержание и историческую динамику проблемы.

2.Федеративные правоотношения: понятие, состав, виды. Субъекты федерации вступают в разнообразные общественные отношения, как между собой, так и с самой Российской Федерацией. Среди этих многочисленных связей и

---

[1] 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.

[2] 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.

отношений представляется необходимым выделить специфические именно для федеративного государства. Такие общественные отношения по поводу федеративного устройства, объединяющие субъекты федерации в единое и целостное федеративное государство, выделяются в качестве федеративных отношений, которые, будучи урегулированными нормами права, становятся федеративными правоотношениями. Рассмотрим состав этих правоотношений, остановимся на отдельных видах и разновидностях.

В науке конституционного права с точки зрения **субъектов** федеративных отношений выделяют два уровня и, соответственно, два их вида.[1]

Первый - отношения между Российской Федерацией и ее субъектами в целом, без определения конкретных носителей власти. Этот уровень федеративных отношений обоснованно рассматривается как первичный и базовый, который предопределяет федеративные отношения между органами государственной власти по вертикали и, соответственно, дальнейшее разделение государственной власти между ними. Этот уровень федеративных отношений, в первую очередь, регулируется конституционными нормами. Большинство норм Конституции РФ, закрепляющих федеративное устройство, регулирует именно федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами.

Исходной можно считать статью 5 Конституции РФ, которая, во-первых, устанавливает, что Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов - равноправных субъектов Российской Федерации (часть 1 статьи 5

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 49-50; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 92-94; Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 3. – М., 2001, с. 348-350.

Конституции). Тем самым закрепляется важнейшее конституционное положение о том, что Российская Федерация не является неким образованием, стоящим **над** субъектами, своеобразным Гоббсовским Левиафаном, а состоит только из субъектов, которые в своей совокупности образуют Российское государство. Во-вторых, закреплены конституционные принципы федеративного устройства Российской Федерации: ее государственная целостность, единство системы государственной власти, разграничение компетенции между федерацией и ее субъектами, равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации (часть 3 статьи 5 Конституции). В-третьих, специально выделен принцип равноправия субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (часть 4 статьи 5 Конституции - очевидно, что и здесь, несмотря на неудачную формулировку, речь идет именно о федеративных отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами). Определяющей для правового регулирования федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами имеет статья 11 Конституции, которая закрепляет две формы единой государственной власти в стране (федеральную и региональную) и устанавливает правовые способы разделения компетенции между ними.

Большинство статей главы третьей Конституции, посвященной непосредственно федеративному устройству, также регламентируют этот уровень федеративных отношений. Достаточно назвать:

- статью 72 Конституции, которая определяет предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов;

- статью 73 Конституции, устанавливающую всю полноту государственной власти субъектов Российской Федерации вне компетенции Российской Федерации по предметам ее ведения и совместного ведения с субъектами Российской Федерации;

- статью 76 Конституции, которая закрепляет законодательную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов в рамках конституционно установленных предметов ведения.

Конституционные нормы являются базовыми, исходными, однако не единственными в правовом регулировании федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами. Важное место в их регламентации принадлежит действующим нормам Федеративного договора 1992 года и договорам Российской Федерации с ее субъектами. Многие федеральные законы, конкретизируя разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в рамках конституционно установленных предметов ведения, также осуществляют правовое регулирование этого первого, исходного уровня федеративных отношений.

Второй уровень федеративных отношений - 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 отношений:

- 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, определяющими объект и содержание отношений Федерации и ее субъектов, а соответственно и разделение государственной власти между ними, являются учредительные по своей природе общественные отношения, участниками которых являются многонациональный народ России и

многонациональный народ субъекта Федерации. «Если народ и вместе с тем каждый член его служат для государства только объектом, то он не может быть для него субъектом, - образно и емко отметил Г. Елинек. - Так может быть конструируема составляющая собственность господина толпа рабов, но не общежитие».[1] Эти мысли, высказанные сто лет назад великим юристом, не утратили своего юридического и политического значения и в наши дни. Более того, они являются напоминанием некоторым современным политикам о том, чью волю они должны выполнять и реализовывать в своих решениях.

Российский народ, являясь носителем государственного суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (статья 3 Конституции РФ), путем принятия Конституции учредил основы общественного и государственного устройства, которые сам для себя выбрал.

О народе субъекта РФ как непосредственном источнике региональной власти и участнике федеративных отношений в Конституции Российской Федерации не говорится. Однако, исходя из принципа народовластия, закрепленного статьей 3 Конституции Российской Федерации, в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти субъектов Российской Федерации, вытекает, что источником государственной власти субъекта Российской Федерации и, соответственно, участником федеративных отношений является народ субъекта Российской Федерации. Такая трактовка, хотя и в неявной форме,[2] дана в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П по делу о

[1] Елинек Г. Общее учение о государстве, с. 180.

[2] Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. – М., 2001. – Том 1: Государственная власть. Местное самоуправление, с.291.

проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края.

В конституциях республик термин «народ республики» закреплен официально. В уставах большинства других субъектов РФ используется иная терминология: население, граждане. Однако в уставах ряда краев и областей (Хабаровский край, Липецкая, Оренбургская, Свердловская области и др.) применяется именно термин «народ» для обозначения источника государственной власти субъекта Российской Федерации.[1]

Такой подход, исходя из рассмотренного выше общего принципа народовластия в Российской Федерации, представляется вполне обоснованным и разделяется многими учеными.[2] Наиболее четко эта позиция сформулирована А.А. Безугловым и С.А. Солдатовым: «Наряду с народом как общностью граждан Российской Федерации, объединенных в рамках российского государства, есть народ и субъектов 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».[3]

Действительно словосочетания «народ Свердловской области» или «народ Ставропольского края» звучат несколько непривычно и странно. Это связано с тем, что мы привыкли воспринимать данное многозначное понятие, прежде всего, как

---

[1] Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Выпуск 1. – М., 1995, с. 123-124, 177, 246; Уставы краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Выпуск 5. – М., 1997, с. 65.

[2] Умнова И.А Конституционные основы современного российского федерализма, с. 49-50; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 92-94; Конституционное законодательство России /Под ред. Ю.А. Тихомирова. – М., 1999, с. 85.

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

этническую, а не политико-территориальную общность. Все зависит от того, в рамках какой науки и для каких целей используется понятие «народ». «Для целей этнографии народ - это население, имеющее свой особенный уклад жизни, традиции и обычаи, сохранившиеся уникальные черты психического склада, оригинальную культуру и т.д., - справедливо отмечает Т.Я. Хабриева, - а для конституционного права - общность, являющаяся источником государственной власти».[1]

На основе таких базовых общественных отношений, конституирующих все уровни государственной власти, формируются федеративные отношения между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов, в рамках которых происходит определение конкретной компетенции и взаимодействие между различными уровнями государственной власти при определении и реализации их компетенции.Правовое регулирование этих федеративных отношений также осуществляется посредством различных правовых форм: федеральными законами, законами субъектов РФ, конституционно-правовыми договорами.

В качестве **объекта** федеративных правоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами (органами их государственной власти) представляется возможным определить г**осударственную 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 их субъектов, не затрагивая ответственности за невыполнение возложенных обязанностей и ненадлежащее использование предоставленных

[1] Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. – М., 2003, с. 36.

прав.[1] «В современном российском праве наметилась тенденция превалирующего значения прав человека, - пишут по этому поводу В.М. Баранов и М.А. Пшеничнов. - Между тем их отрыв от юридических обязанностей не только нереалистичен, но и социально опасен. Как следствие этого происходит структурная разбалансированность основных нормативных компонентов государственной власти - прав, обязанности и ответственности».[2] 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» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ комплекс мер конституционной ответственности субъектов Российской Федерации (статьи 9, 19, 26^{9}) является тому подтверждением. В этой связи к юридическому содержанию федеративных правоотношений относится совокупность не только взаимных прав и обязанностей, но и ответственность Российской Федерации и ее субъектов (органов их государственной власти) в этих правоотношениях, т.е. их конституционно-правовой статус в конкретных федеративных правоотношениях.

Для правового регулирования федеративных, как для любых конституционных отношений, характерна множественность правовых форм. По справедливому мнению О.Е.Кутафина,

---

[1] Теория государства и права, под ред. Н.Г.Александрова, учебник, второе дополненное изд. - М., 1974, с. 581-588; Теория государства и права: учебник. 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.

[2] Баранов В.М., Пшеничнов М.А. Правовая гармонизация. – В кн.: Государство и право на рубеже веков. (Материалы Всероссийской конференции). Проблемы теории и истории. - М.: ИГП РАН, 2001, с. 31.

«множественность источников конституционного права вместе с тем определяет характерное для организации и деятельности федеративного государства сочетание централизованного единого и единообразного правового регулирования исходных, принципиальных положений с децентрализацией на различных уровнях, сочетание нормотворчества федеральных, региональных и местных органов государственной власти и органов местного самоуправления».[1]

Правовое регулирование федеративных отношений осуществляется на различных уровнях правовой системы посредством норм Конституции РФ, федеральных законов и законов субъектов РФ, а также Федеративного договора, договоров Российской Федерации и ее субъектов. Под воздействием правовых норм возникают, складываются и развиваются федеративные правоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами. Соответственно осуществляется трансформация выделенного противоречия, оно проходит последовательные стадии от возникновения до диалектического «снятия», детерминируя развитие российской федеративной системы. Право выступает определяющим регулятором разделения государственной власти в Российской Федерации, важнейшим фактором, как порождающим социальные противоречия и социальные конфликты, так и разрешающим их или переводящим в менее острые социальные формы. Правовая материя, таким образом, «содержит» в самой себе стороны и свойства противоречия по поводу разделения государственной власти, присущего российской федеративной системе.

В этой связи возникает необходимость кратко рассмотреть некоторые положения современного понимания сущности права и его роли в правовом регулировании общественных отношений в Российской Федерации.

---

[1] Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. – М., 2002, с. 23

В современной юридической науке само право обычно понимается в позитивистском смысле как система норм, установленных или санкционированных государством, реализация которых обеспечивается государственным принуждением (М.И.Байтин, М.Н.Марченко, В.П.Мозолин и др.).[1] Типичным примером такого правопонимания может служить определение, предложенное М.И.Байтиным: «Право - это система общеобязательных норм, которые выражают государственную волю общества, ее общечеловеческий и классовый характер, издаются или санкционируются государством и охраняются от нарушений возможностью государственного принуждения; являются властно-официальным регулятором общественных отношений».[2] По мнению В.П.Мозолина, «определение понятия права возможно исключительно в рамках юридического позитивизма».[3]

При таком подходе право определяется не закономерностями общественного развития и приоритетом общечеловеческих ценностей, а зависит исключительно от воли правоустановителя, которая отождествляется с общегосударственной волей. Соответственно и государственная власть рассматривается как абсолютная, тотальная и неограниченная.

Современный «этатический» позитивизм, при котором право рассматривается как порождение государства, как форма государственной политики получил критическое освещение в работах многих ученых (Е.А.Лукашева, В.С.Нерсесянц, Р.З.Лившиц,

---

[1] См. например: Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Изд. 2-е переработанное и доп. Отв. ред. проф. М.Н.Марченко. Том 2. – М., 2002, с. 1-23; Всероссийская научно-практическая конференция «Понимание права», посвященная 75-летию со дня рождения профессора А.Б.Венгерова (1928-1998). – Государство и право, 2003, № 8, с. 102-113.

[2] Байтин М.И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). – Саратов, 2001, с. 81-82; Байтин М.И., Петров Д.Е. Система права: к продолжению дискуссии – Государство и право, 2003, № 1, с. 29.

[3] Мозолин В.П. Система российского права (Доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.). – Государство и право, 2003, № 1, с. 109.

Г.В.Мальцев, Н.С.Малеин, Н.В.Варламова, В.А.Четвернин и др.).[1] «Все учения и доктрины, относящиеся к этатическому позитивизму, рассматривают право как систему велений или предписаний государства, адресованных гражданам и объединениям, - пишет по этому поводу Г.В.Мальцев. - Логическим завершением этатического позитивизма является культ государства, когда право становится своего рода «евангелием от государства».[2] По его мнению, «юридический позитивизм» не способен выработать субстанциональное понятие права и развить соответствующее правопонимание, обсуждать проблемы права в содержательных и качественных аспектах».[3]

Наряду и в противоположность позитивистскому подходу все более широкое распространение получает либертарная теория права, разработанная В.С.Нерсесянцем,[4] в которой нашли свое развитие идеи правового равенства, свободы и справедливости, характерные для теорий естественного права. Право при этом различается от закона. Под сущностью права (под правом в его отличии от закона) понимается принцип формального равенства, а под явлением в его различении с правовой сущностью (под законом в отличии от права) - официально-властные нормативные установления, имеющие силу принудительно-обязательного права. Принцип формального равенства рассматривается как единство трех взаимосвязанных и подразумевающих друг друга сущностных

---

[1] См., например: Основные концепции права и государства в современной России (По материалам «круглого стола» в Центре теории и истории права и государства ИГП РАН). – Государство и право, 2003, № 5, с. 5-33.

[2] Мальцев Г.В. Понятие и сущность права. – В кн.: Теория права и государства. Под ред. проф. Г.Н. Манова, с. 46-47.

[3] Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. – М., 1999, с. 396.

[4] Нерсесянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция. – Вопросы философии, 2002, № 3; Нерсесянц В.С. Общая теория государства и права. Учебник для юридических вузов и факультетов. – М., 2000, с. 53-78; Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов /Под общей редакцией В.С. Нерсесянца, с. 162-198.

свойств права - всеобщей равной меры регуляции, свободы и справедливости. С точки зрения различия правовой сущности и явления выделяются крайние случаи их соотношения. При соответствии явления (закона, других источников позитивного права) правовой сущности можно говорить о правовом законе (правовой норме, соответствующей сущности права). Если явление (закон, другие источники позитивного права) не соответствует принципу формального равенства (триаде - равной мере регуляции, свободы и справедливости), речь идет о неправовом законе (о противоправном, антиправовом законе, о противоправной норме и противоправном позитивном праве). Равенство, свобода и справедливость как компоненты принципа формального равенства тем самым выступают в качестве критерия отнесения закона (иного источника права или его нормы) к разряду правового или неправового.

На этой основе В.С. Нерсесянцем предлагается краткая дефиниция «либертарного» понятия права: «право - это соответствующая принципу формального равенства система норм, установленных или санкционированных государством и обеспеченных возможностью применения мер государственного принуждения».[1]

Необходимо отметить, что многие конституционные принципы, закрепленные Конституцией 1993 года, основаны на правовом равенстве, свободе и справедливости. Достаточно назвать принцип равноправия субъектов РФ, принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, принцип равенства перед судом и законом и др. В этой части постулаты либертарной теории права уже получили свое закрепление в Основном Законе государства. Однако не все источники или нормы позитивного права, регулирующие федеративные отношения, соответствуют принципу формального

[1] Основные концепции права и государства в современной России, с. 7-8.

равенства, в связи с чем требуется их переосмысление с позиций либертарной теории права.

В данном учебном курсе право рассматривается как догма права, как совокупность норм позитивного (писанного) права, регулирующих федеративные отношения. Они анализируются с точки зрения постулатов либертарной теории права, и на этой основе разрабатываются предложения по их совершенствованию, по позитивации выработанных доктринальных положений.

3. Разделение и единство государственной власти в Российской Федерации. 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 уравновешивания, достижения баланса законодательной, исполнительной и судебной власти. Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 января 1996 года № 2-П 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 судебную 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».

Иногда для обозначения принципа разделения властей используется иная терминология. Так, Н.М. Павличенко говорит о принципе разделения государственной власти (а не разделения властей), считая некорректным употребление термина «разделение властей» во множественном числе для обозначения разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную, «поскольку в любом государстве существует только одна государственная власть, которая в демократическом государстве принадлежит народу; разделяется не формирование, не принадлежность власти, а ее осуществление, что имеет важное правовое значение».[1] Действительно, в любом государстве, федеративном или унитарном, государственная власть одна и едина. Однако в этой связи менять сложившуюся юридическую терминологию представляется необоснованным. Подобные новации могут привести к многозначности понятий и к терминологической путанице.

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».

---

[1] Павличенко Н.М. Принцип разделения государственной власти в конституционном регулировании Российской Федерации. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М.: Российская Академия государственной службы, 1999, с. 8-9.

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).

И.И.Бушуев объединяет эти два разных правовых явления в единый принцип разделения властей (по вертикали и горизонтали), хотя сам же вынужден признать самостоятельность систем «вертикального» и «горизонтального» разделения властей.[1] При таком подходе данные понятия рассматриваются как видовые по отношению к более общему, родовому понятию «разделение государственной власти», хотя это не так. Объемы понятий не идентичны, однако их нельзя считать и несовместимыми: они содержат ряд совпадающих признаков. Эти понятия являются пересекающимися, но не тождественными и не видовыми по отношению к понятию «разделение государственной власти». Кроме того, одновременно такие правовые явления встречаются не во всех формах государственной власти. В федеративном государстве единая государственная власть разделена как по вертикали, так и по горизонтали. В унитарном государстве, в котором административные территориальные образования, его составляющие, не обладают государственной властью, отсутствует

[1] Бушуев И.И. Разделение властей в федеративном государстве. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М.: Юридический институт МВД России, 1998, с. 5-6.

разделение государственной власти между центром и регионами, однако имеет место разделение властей на законодательную, исполнительную и судебную.

Предметом теории российского федерализма являются федеративные правоотношения, которые складываются по поводу разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Именно в этом значении в пособии используется термин «разделение государственной власти». Иногда в целях избежания многочисленных повторов одних и тех же словосочетаний, а также 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» 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, Н.М. Добрынин и др.) и получает все большее распространение в процессе развития юридической семантики.

Еще А. Токвиль в своей известной работе «Демократия в Америке» писал следующее: «Американцы столкнулись с первой трудностью: речь шла о разделении власти таким образом, чтобы различные штаты, входящие в состав Союза, продолжали управлять своими делами самостоятельно во всем, что касается их внутреннего благосостояния, и чтобы при этом нация, представленная Союзом, существовала как единое целое и обладала бы властью, необходимой для обеспечения всех общих для нее потребностей. Задача эта оказалась весьма сложной и трудноразрешимой».[1]

Не менее сложной, актуальной и недостаточно разработанной эта задача выступает в развитии российского федера-

[1] Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. – М., 1994, с. 102-103.

лизма. «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.[1] - Что же касается разделения 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».

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 разработки сформулированной проблемы российского федерализма. 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.

---

[1] Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 1, с. 319.

Разделение государственной власти в федеративном государстве как научное понятие отличается значительным объемом, который содержит три группы правовых явлений.

Первая - определение компетенции различных уровней государственной власти. Исследованию подлежит разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами и полномочий между органами их государственной власти. Становление российского федерализма, расширение самостоятельности федеративных субъектов детерминирует особое значение компетенционных вопросов в федеративных отношениях. Недаром так высока, по выражению Ю.А.Тихомирова, «чувствительность компетенционного нерва»[1] 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.

Вторая. Совокупное «государственное поле» (емкий термин Ю.А.Тихомирова)[2] во избежание коллизий должно быть четко и однозначно поделено между различными уровнями государственной власти. Однако сводить разделение государственной власти только к вопросам компетенции, 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.[3] Таким образом, разделение

---

[1] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. - М., 2001, с. 114.

[2] Тихомиров Ю.А. Указ. соч., с. 124.

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

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 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».[1] 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.[2]

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 конституци-

[1] Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд, с. 25.
[2] Там же, с. 30-31.

онные 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 отказывает в этом вплоть до открытых выступлений.

Во-вторых, народ оказывает косвенное воздействие на устройство и функционирование всех властей и должностных 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».[1]

«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 можно раскрыть закономерности разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами и выработать предложения по совершенствованию его правового регулирования.

Эффективное усвоение теории российского федерализма предполагает использование однозначно определенного понятийного аппарата. В рамках нашего учебного курса 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», «компе-

[1] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции, с. 52.

тенция», «полномочия», которые не всегда точно определены, что порождает неоднозначное их толкование.

В Конституции РФ термин «компетенция» не используется, а применяются термины «предметы ведения» и «полномочия». Так, правомочия Российской Федерации как государства в целом обозначаются как «предметы ведения», или просто «ведение» (статьи 71, 72, 73, 76, 77) и «полномочия» (статьи 73, 77), правомочия 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 № 95-ФЗ признан утратившим силу) раскрывал содержание основных компетенционных понятий (статья 2 Закона - курсив автора пособия).

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».[1] 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».[2] Федеральный законодатель при принятии Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, 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

---

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 169.

[2] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции, с. 55.

того, чем «наполнены» предметы ведения. По его мнению, «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».[1] Аналогичное, более широкое понимание предметов ведения встречается и в других работах.[2]

Такой подход к термину «предметы ведения» обусловливает критическое отношение к их содержанию, закрепленному в Российской Конституции. Серьезным 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».[3]

Не отрицая многих противоречий и недостатков конституционного регулирования разделения государственной власти, которые в той или иной мере рассматриваются в данном учебном курсе, 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,

---

[1] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции, с. 124.

[2] 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. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 171; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 29-30.

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

которые подлежат исключительному федеральному законодательному 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 2 статьи 76 Конституции). Статьи 73 и 76 Конституции РФ определяют, что общественные отношения, не отнесенные к ведению Федерации, а также не урегулированные ею в сфере совместного ведения, являются предметом правового регулирования субъектов РФ. В этой связи 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 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 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. Проиллюстрируем это положение на примере следующей проблемной ситуации, назовем ее проблемной ситуацией № 4.

Проблемная ситуация № 4. Вопросы судоустройства находятся в ведении Российской Федерации. Однако

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). К ним отнесены конституционные (уставные) суды субъектов РФ и мировые судьи, являющиеся судами общей юрисдикции субъектов РФ. 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. В результате субъекты РФ стали обладать компетенцией по предметам ведения самой Федерации. На первый взгляд, налицо проблемная ситуация, правовая коллизия: федеральный закон противоречит конституционному разграничению предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.

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 определен трехлетний срок соответствующей корректировки подобных договоров и соглашений (пункт 2 статьи 32 Закона). Более того, устанавливался прямой запрет на региональное законотворчество в области исключительной федеральной компетенции: «Правовое регулирование по предметам ведения Российской Федерации осуществляется федеральными конституционными законами и федеральными законами, имеющими прямое действие на всей территории Российской Федерации» (статья 13 Закона).

Однако 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 разделения государственной власти не запрещает такого разграничения компетенции. Рассмотрим подробнее этот исключительно важный, можно сказать, методологический вопрос в теории конституционного права.

Частью 1 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 Российской Федерации и не устанавливает прямого запрета другим субъектам заниматься правотворчеством в этой области. Процитированная выше статья 13 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, скорректировав конституционную формулировку, полностью изменила юридическую направленность правовой нормы и заменила общее дозволение установлением конкретного запрета всем иным субъектам законодательствовать по предметам ведения Российской Федерации. Данная конституционная норма (часть 1 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 разделения государственной власти, как уже отмечалось, устанавливает лишь законодательную компетенцию Российской Федерации по предметам ее ведения, 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 Российская Федерация имеет право закрепить за субъектами РФ (их органами государственной власти) определенную компетенцию в исполнительной, судебной, а следовательно, и законодательной сфере.

Таким образом, федеральный законодатель, реализуя предоставленную Конституцией РФ законодательную компетенцию в области судоустройства, наделил субъекты РФ в данной сфере общественных отношений судебной, законодательной и исполнительной (формирование судов субъекта РФ) компетенцией. Реализация этой компетенции субъектов РФ 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. Конституционные (уставные) суды 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.

Федеральный законодатель использует свои правовые возможности для наделения субъектов РФ определенной компетенцией и в других сферах общественных отношений по предметам ведения Российской Федерации. 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 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 «необходимо проводить различие между правовыми актами, разграничивающими компетенцию, и актами, регулирующими отношения по предметам ведения».[1]

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 компетенции, уже

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 216.

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.[1] 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 26^1, в пункте 3 которой закреплено следующее: «Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам ведения 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

[1] Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 118-119.

исключительной законодательной компетенции Федерации земли обладают полномочиями на законодательство лишь тогда и постольку, когда и поскольку они прямо управомочены на это федеральным законом».[1]

Подведем итоги рассмотрения основного понятийного ряда в области компетенционных вопросов, приведем основные определения, которые используются в нашем учебном курсе.

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

Предмет ведения - конституционно закрепленная законодательная (нормотворческая) компетенция Федерации и ее субъектов (исключительная 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 относится к числу методологических вопросов, от адекватности решения которого зависит сама направленность конституционной практики. Очевидна

[1] Конституции зарубежных государств: Учебное пособие /Сост. проф. В.В.Маклаков. – 3-е изд., перераб. и доп. - М., 2002, с. 87.

и политическая составляющая, что, впрочем, характерно для всех вопросов федеративного устройства Российского государства. Преуменьшение или игнорирование роли разделения власти порождает тенденции к самодовлеющему верховенству целого над составляющими его частями, неоправданному и беспредельному ограничению их самостоятельности, утрате федеративных начал в государственном устройстве.

Преувеличение роли как вертикального, так и горизонтального разделения государственной власти, в свою очередь, абсолютизирует значение частей в их взаимоотношениях с системой, обосновывает раздробленность и разорванность государственной власти в стране, стимулирует дезинтеграционные процессы, нарушающие единство и целостность государства. Против такого понимания разделения государственной власти (применительно к разделению властей по горизонтали) предостерегал еще Гегель в своей «Философии права»: «Власти в государстве должны, в самом деле, быть различены, но каждая должна в самой себе образовать целое и содержать в себе другие моменты. Говоря о различенной деятельности властей, не следует впадать в чудовищную ошибку, понимать это в том смысле, будто каждая власть должна пребывать для себя абстрактно, так как власти должны быть различены только как моменты понятия. Если же, напротив, различия пребывают абстрактно для себя, то совершенно ясно, что две самостоятельности не могут составить единство, но должны породить борьбу, посредством которой будет либо расшатано целое, либо единство будет вновь восстановлено силой».[1]

Принципы государственной целостности и единства системы государственной власти **одновременно и наряду** с разграничением предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ закреплены

[1] Гегель Г.В.Ф. Философия права. - М., 1990, с. 310-311.

в качестве важнейших в федеративном устройстве Российского государства Основами конституционного строя (часть 3 статьи 5 Конституции РФ).

В отечественной правовой науке термин «разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами» иногда вызывает негативное отношение, хотя широко используется в теории федерализма. Во многом это связано с тем, что «разделение государственной власти» ассоциируется с раздробленностью, тенденцией к децентрализации в противопоставлении с единством государственной власти в стране. Зачастую употребляется иное более «мягкое» словосочетание «разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», которое с научной точки зрения небезупречно. Во-первых, термин «предметы ведения» может быть отнесен лишь к компетенции Российской Федерации и компетенции ее субъектов и не применим к органам их государственной власти. Во-вторых, о каком разграничении предметов ведения может идти речь, если они уже установлены и «разграничены» самой федеральной конституцией? Конституция Российской Федерации сама разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, и они не могут быть разграничены иными нормативными актами в принципе. И, наконец, в-третьих, разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами не сводится к разграничению компетенции. Оно рассматривается как комплексное государственно-правовое явление, включающее кроме разграничения компетенции также взаимодействие между федеральной и региональными властями при разграничении и реализации этой компетенции и влияние народа как единственного источника государственной власти на решение компетенционных вопросов.

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. Карапетян, И.В. Левакин, М.Н. Марченко, С.И. Некрасов, 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».[1]

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».[2] И.И. Бушуев 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 разделено 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».[3]

---

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 116.
[2] Федерализм: теория, институты, отношения, с. 105
[3] Бушуев И.И. Указ. соч., с. 13.

С.И.Некрасов рассматривает единство и разделение государственной власти как отдельный конституционно-правовой институт.[1]

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».[2]

Обратимся к опыту Германии, правовая система которой довольно близка российской. «Распределение компетенции 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 вазимосвязанными в пределах целостного единства».[3]

С учетом изложенного рассмотрим разделение и единство государственной власти в федеративном государстве, используя сформулированные выше положения о единстве и противоречивости российской федеративной системы. Как

---

[1] Некрасов С.И. Единство и разделение государственной власти в Российской Федерации (Федерация и ее субъекты). Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М., 1999, с. 9.

[2] Левакин И.В. Указ. соч., с. 29.

[3] Государственное право Германии, с. 15.

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 применении».[1]

По нашему мнению, 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 нерасчлененное внутри себя целое, государственная власть имеет системное строение. Недаром в Конституции РФ закреплен 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. Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами не означает ее разорванности, существования двух государственных властей, осуществляемых параллельно и независимо друг от друга. Государственная власть в Российской

2 Чиркин В.Е.Современное государство. - М., 2001, с. 129.

Федерации в силу своей учредительной природы одна. В связи с федеративным устройством государства она имеет две формы своего проявления: федеральную и региональную. Обе формы одной государственной власти действуют одновременно, причем не обособленно и раздельно, а, дополняя друг друга, образуют в своем взаимодействии диалектическое единство всей системы государственной власти в стране.

Тема 4. Основные этапы становления российского федерализма

1. Диалектика развития российского федерализма.
2. Создание и развитие РСФСР (1917- 1990).
3. Суверенизация Российской Федерации и ее субъектов (1990-1992).
4. Развитие федеративных отношений на основе Федеративного договора (1992-1993).
5. Развитие федеративных отношений на основе Конституции Российской Федерации и договоров с субъектами РФ (1993-1999).

---

1. Диалектика развития российского федерализма. Историческое движение Российской Федерации при диалектическом рассмотрении предстает как процесс возникновения, развертывания и разрешения социальных противоречий, которые выступают источником ее самодвижения и саморазвития.[1] 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».[2]

Равновесная парадигма, детально разработанная в теории

---

[1] 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. В 5-ти томах. Том 4. Диалектика общественного развития /Отв. ред. В.Г.Марахов. – М., 1984, с. 157-168; Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования). Под ред. Е.И.Степанова. – М., 2000, с. 6-10.

[2] Гегель Г.В.Ф. Наука логики, с. 398.

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, разрушения, 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».[1]

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».[2] Этот блестящий по своей глубине анализ роли и значения диалектического противоречия в развитии всего универсума, осуществленный Гегелем в «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

[1] Козер Л. Функции социального конфликта. - М., 2000, с. 12.
[2] Гегель Г.В.Ф. Наука логики, с. 398.

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».[1]

В научной литературе периодизация новейшей Российской истории осуществляется по разным основаниям и, соответственно, определяются различные этапы и стадии. Рассматривая ***развитие российской федеративной системы как процесс возникновения, развертывания и разрешения противоречия между централизацией и децентрализацией государственной власти (противоречия по поводу единства и разделения государственной власти в федеративной системе),*** представляется целесообразным выделить пять этапов ее самодвижения и саморазвития и, соответственно, пять этапов становления российского федерализма:

- создание и развитие РСФСР (1917 - 1990);

- суверенизация Российской Федерации и ее субъектов (1990-1992);

- развитие федеративных отношений на основе Федеративного договора (1992-1993).

- развитие федеративных отношений на основе Конституции Российской Федерации и договоров с ее субъектами (1993-1999);

- федеративная реформа в России (с 2000 - по настоящее время).

На каждом из выделенных этапов базовое противоречие российской федеративной системы по поводу единства и разделения государственной власти находится на качественно иной стадии своего движения, являясь источником развития и перехода федеративной системы на новый специфический уровень самодвижения и саморазвития.

В рамках изучения данной темы рассматриваются лишь

[1] Дмитриев А.В. Социальный конфликт: общее и особенное. – М., 2002, с. 17.

четыре из выделенных этапов. Современное состояние российского федерализма в условиях федеративной реформы в силу ее особой значимости для становления российской государственности подробно раскрывается при изложении темы 7 учебного курса.

2. Создание и развитие РСФСР (1917 - 1990). Создание Российской Советской Республики в границах *унитарной* царской России провозглашено документами II Всероссийского съезда Советов рабочих и солдатских депутатов, принятыми 7-8 ноября 1917 года без определения формы ее государственного устройства. Дальнейшее развитие государственности на территории бывшей Российской империи происходило в двух основных направлениях.

Во-первых, создавались независимые советские республики, с которыми РСФСР до образования Советского Союза вступала в своеобразные государственно-правовые отношения. В 1917-1918 годах эти республики фактически состояли в автономной связи с Россией. Однако в договорах и соглашениях 1920-1921 г.г. закреплен их равный правовой статус с РСФСР. 30 декабря 1922 года I Съезд Советов СССР утвердил Декларацию и Договор образовании СССР, в который объединились как самостоятельные государства четыре советские социалистические республики: РСФСР, Украинская ССР, Белорусская ССР и Закавказская Социалистическая Федеративная Советская Республика (ЗСФСР). Самоопределение народов, проживающих на территории России, путем выделения и создания самостоятельных союзных республик, которые вступали в федеративные отношения с РСФСР, продолжалось и в дальнейшем (Туркменская, Узбекская, Казахская, Киргизская союзные республики).

Во-вторых, происходило развитие государственного устройства самой России, оформление ее внутреннего строения, что представляет особый интерес при изучении теории

российского федерализма. Данный процесс подробно рассмотрен в научной и учебной литературе, с учетом имеющихся наработок в этой области[1] представляется необходимым лишь кратко обозначить его основные вехи.

Декларацией прав трудящегося и эксплуатируемого народа, утвержденной III Всероссийским съездом Советов 25 января 1918 года Советская Российская Республика учреждалась уже как *федерация* советских национальных республик. Однако Декларация ограничилась «установлением коренных начал федерации советских республик России, предоставляя рабочим и крестьянам каждой нации принять самостоятельное решение на своем собственном полномочном советском съезде: желают ли они и на каких основаниях участвовать в федеральном правительстве и в остальных федеральных советских учреждениях». Тем самым закреплялся национально-территориальный принцип формирования федеративного устройства.

На этой основе началось государственное строительство Российской Федерации путем создания в ее составе автономных республик (Туркестанской, Терской, Кубано-Черноморской, Донской, Таврической).

В Конституции РСФСР 1918 года вопросы федерации получили дальнейшее развитие. Помимо общей федеративной идеи Декларации, которая вошла в ее текст, Конституция 1918 года закрепила принцип (способ) организации федеративного устройства: «Советы областей, отличающихся особым

[1] Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922); Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование), с. 48-79; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 41-54; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России, с. 293-301; Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917-1993). – М., 2000; Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность. – М., 2000; Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. - М., 1993 и др.

бытом и национальным составом, могут объединяться в автономные областные союзы, во главе которых, как и во главе всяких могущих быть образованными областных объединений вообще, стоят областные съезды Советов и их исполнительные органы.

Эти автономные областные союзы входят на началах федерации в Российскую Социалистическую Федеративную Советскую республику».[1]

Автономные республики в первой половине 1918 года являлись единственной формой автономии. После принятия Конституции 1918 года возникают новые ее формы - трудовая коммуна и автономная область. Наиболее активно государственное строительство осуществлялось после завершения гражданской войны. К концу 1922 года завершилось оформление автономной части России, которая к тому времени состояла из 8 автономных республик, 11 автономных областей и 2 автономных трудовых коммун.

Образование Союза ССР и дальнейшее развитие России в его составе обусловило последующее становление российской государственности. В 1923 году упраздняются автономные трудовые коммуны, затем возникает новая форма автономии - национальный округ.

Совершенствуется *конституционное* регулирование основ государственного устройства Российской Федерации. Если *Конституция РСФСР 1918 года* закрепила лишь общую федеративную идею и национально-территориальный принцип формирования автономных образований, то в *Конституции РСФСР 1925 года* вопросам автономии посвящена уже специальная глава. Конституция определила две основные формы автономии - автономную республику и автономную область. В общих чертах определялся их государственный механизм и вопросы компетенции. За автономными республиками

[1] Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года, с. 202.

закреплялось право принимать свои конституции, которые утверждались сначала ВЦИК и окончательно - Всероссийским съездом Советов, а за автономными областями - право принимать свои положения, утверждаемые затем ВЦИК. Автономным республикам предоставлены некоторые законодательные права, выделены высшие органы государственной власти - съезд Советов республики, ЦИК и его президиум. При этом ВЦИК был правомочен отменять их решения. Таким образом, Конституция 1925 года закрепила за автономными республиками правовой статус политической автономии, которые в этой связи являлись *автономными* образованиями в составе РСФСР. Автономные области, обладая правовым статусом национально-административной автономии, представляли собой лишь *административные* образования, сформированные по национально-территориальному принципу.

Важным этапом в государственном строительстве РСФСР стало принятие *Конституции РСФСР 1937 года,* которая закрепила состав автономной части России: 17 автономных республик и 6 автономных областей, но лишь упомянула о наличии национальных округов. В Конституции в самых общих чертах определялся правовой статус автономной республики и автономной области.

Окончательное правовое оформление советского государственного устройства Российской Федерации осуществлено К*онституцией РСФСР 1978 года.* Разработанный на основе Конституции СССР 1977 года российский Основной Закон, закрепляя официальную идеологию развитого социалистического общества, являлся при этом качественно новым этапом в конституционном строительстве России, значение которого в развитии российской федеративной государственности исключительно велико. В области национально-государственного устройства сделана попытка расширения политической автономии, увеличения объема автономных прав и влияния автономных образований на управление государством в целом.

Национально-государственному устройству посвящен специальный раздел, состоящий из трех глав и 17 статей. В соответствии с Конституцией в составе РСФСР находилось 16 автономных республик, 5 автономных областей и 10 автономных округов. Выделены две формы автономии: политическая автономия (автономная республика) и национально-административная автономия (автономная область и автономный округ).

Автономная республика определена как советское социалистическое государство, находящееся в составе РСФСР. Автономной республике (вне пределов прав Союза ССР и РСФСР) предоставлялось право на *самостоятельное* решение вопросов, относящихся к ее ведению. Автономная республика имела свою конституцию, которая принималась Верховным Советом автономной республики и не нуждалась в утверждении федеральными органами государственной власти. Территория автономной республики не могла быть изменена без ее согласия. Полномочия, структура и порядок деятельности высших органов власти автономной республики определялись конституцией и законами автономной республики. Конституция и законы автономной республики не могли быть отменены во внесудебном порядке федеральными органами государственной власти. Устанавливалось, что автономная республика участвует в решении вопросов, отнесенных к ведению РСФСР через высшие органы государственной власти и управления РСФСР. Однако такое участие исчерпывалось тем, что в состав Президиума Верховного Совета РСФСР избирались (из числа депутатов Верховного Совета РСФСР) заместители Председателя - по одному от каждой автономной республики.

Автономная область могла находиться в составе края, автономный округ - в составе края или области. Автономная область и автономный округ определены не как государства, а как административные национально-территориальные

образования. У них не было высших органов власти, собственной конституции и собственного законодательства. В этой связи, в отличие от автономных республик, они являлись не политической, а национально-административной автономией.

В результате конституционной реформы 1989 года (законы РСФСР «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР» и «О выборах народных депутатов в РСФСР» от 27 декабря 1989 года) закреплено участие автономных образований в управлении государством в целом. В Верховном Совете РСФСР выделены две палаты: Совет Республики и Совет национальностей, равноправные и равные по своему численному составу. Совет национальностей избирался Съездом народных депутатов РСФСР из числа народных депутатов от национально-территориальных округов по нормам: 3 депутата от каждой автономной республики, один депутат от каждой автономной области и автономного округа, 63 депутата от краев, областей, городов Москвы и Ленинграда. Учрежден Комитет конституционного надзора РСФСР, в полномочия которого наряду с другими входил контроль за соответствием Конституции РСФСР правовых актов высших органов государственной власти автономных республик, Советов народных депутатов автономных областей и автономных округов (Комитет конституционного надзора РСФСР так и не был сформирован, и решением Съезда народных депутатов от 15 декабря 1990 года вместо него учрежден Конституционный Суд РСФСР).

Таким образом, с момента создания РСФСР ее государственное устройство характеризовалось наличием двух составных частей: автономной и неавтономной. Неавтономная часть включала административные образования, которые в разные периоды времени имели различные наименования (губерния, область, край). Развитие автономной части осуществлялось в двух направлениях: становление политической автономии и оформление национально-административной автономии.

Национально-административная автономия (автономная область, автономный округ) представляла собой форму самоопределения малочисленных коренных народов в пределах края или области.Такие территориальные образования не имели собственной государственной власти и являлись не автономными, а административными образованиями в составе других административных образований на территории России.

Автономные республики по Конституции 1978 года (в редакции Закона РСФСР от 27 декабря 1989 года «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР») обладали многими, но не всеми необходимыми признаками государственного образования:

- правовой статус и территория автономных республик не могли быть изменены без их согласия;

- конституции автономных республик не нуждались в утверждении;

- правовые коллизии между федеральным и республиканским законодательством подлежали рассмотрению Комитетом конституционного надзора;

- автономные республики имели свое представительство в законодательных (представительных) органах государства, т.е. существовал механизм участия автономных республик в управлении государства в целом.

Однако, и это очень важно, не была закреплена (даже по остаточному принципу) исключительная компетенция автономной республики, в рамках которой она обладала всей полнотой государственной власти. Согласно статье 72 Конституции 1978 года к ведению РСФСР в лице ее высших органов государственной власти и управления относился широкий, причем *открытый,* перечень полномочий, который заканчивался пунктом 16 следующего содержания: «решение других вопросов республиканского значения». Согласно статье 104 Конституции 1978 года Съезд народных

депутатов как высший орган государственной власти правомочен был принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению РСФСР. Аналогично определялась компетенция Верховного Совета РСФСР (статья 109). Отсутствие разделения государственной власти между федерацией и автономными республиками и соответственно их собственной исключительной компетенции, возможность центральной власти решать любые вопросы на их территории, как в законодательной, так и исполнительной сфере не позволяют считать автономные республики государственными образованиями. Вряд ли можно согласиться с утверждением В.В. Иванова о том, что по Конституции 1978 года автономные республики являлись уже государственными образованиями.[1] В соответствии с проведенным анализом можно сказать, что они занимали «переходное положение» на пути федерализации Российского государства между автономными и государственными образованиями, обладали по терминологии, предложенной В.В. Ивановым, «квазигосударственностью», оставаясь, однако, в рамках автономного образования.

Таким образом, ***Российская Федерация являлась государством с автономными образованиями и по этой причине была унитарным, а не федеративным государством.*** Следует подчеркнуть, что такая конструкция РСФСР как государства с автономными образованиями была выделена еще в 1966 году О.И. Чистяковым, который вследствие идеологических причин в то время был вынужден определять ее как одну из форм федерации.[2]

РСФСР в составе Советского Союза, являясь унитарным

[1] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование), с. 73.

[2] Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917-1922), с. 329-344.

государством с некоторыми элементами политической 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».[1] Децентрализация внутренней экономической политики СССР в середине восьмидесятых годов, попытка повышения роли регионов в управлении территориями способствовали значительному расширению самостоятельности автономных образований, их движению на пути к формированию государственных образований в составе России.

Разработка проекта Союзного договора, содержащего идеологию суверенизации не только союзных, но и автономных республик, принятие Закона СССР от 10 апреля 1990 года «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:*

---

[1] Семенов В.С. Указ. соч., с. 159.

- автономные республики определены как субъекты федерации - Союза ССР (абзац третий статьи 1 Закона от 26 апреля 1990г.);

- установлено, что отношения автономных республик, 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 26 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.

3. Суверенизация Российской Федерации и ее субъек-

тов (1990-1992). Данный этап характеризуется ***раздвоением единого, развертыванием и обострением противоречий между целостным образованием и его частями.*** Если на первом этапе «преобладает, перевешивает единство, соответствие сторон, то на второй - их разъединение, несоответствие. В этом заключается закон развития противоречия».[1]

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;

- 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

[1] Семенов В.С. Указ. соч., с. 159.

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 российская 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».[1] При изложении им своей программы действий в ходе его выборов Председателем Верховного Совета РСФСР на этом же Первом Съезде народных депутатов

[1] Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн. 3, часть 1. М., 1993, с. 21.

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 этой причине при рассмотрении данного этапа становления российского федерализма и оценке происходивших в то время политических действий необходимо учитывать «суверенную атмосферу», которая царила в обществе.

Принятие Декларации и комплекса уточняющих ее законодательных актов, *в нарушение Конституции СССР* (статьи 11, 73, 74, 76), фактически означало выход России из правового пространства Советского Союза, провозглашение равного с Союзным государством конституционно-правового статуса Российской Федерации. «История еще раз продемонстрировала, - отмечает Н.В.Варламова, - что коренное изменение государственного устройства, формы правления, политического режима не может происходить в строгом соответствии с действующими конституцией и законами».[1] Подобные действия российской власти в отношении власти союзной оказали определяющее влияние на суверенизацию республик, входящих в РСФСР. Правовой нигилизм, продемонстрированный Россией в отношении Союзного государства, 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.

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 сводились к сле-

[1] Проблемы общей теории государства и права, с. 718.

дующему.[1] 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.

Принимая во внимание политическую атмосферу суверенности, царившую в обществе в тот исторический период, нельзя, однако, ограничиваться описанием происходивших событий. Необходима их правовая оценка, которая заключается в следующем. *Вопреки действовавшей Конституции РСФСР 1978 года* (статьи 11, 71, 72, глава 8) 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, волей», по справедливому мнению Д.В. Доленко, «привели к переходу децентрализации в новое качественное состояние - дезинтеграцию» и возникновению феномена «убегающих» республик.[2] Само-

[1] Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф. Федерализм в истории России. В 3 кн. Кн. 3, часть 1, с. 82-89.

[2] Доленко Д.В. Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков. – Регионология, 2001, № 1, с. 51-53.

стоятельность 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,[1] - то часть выпадает из рамок целого». 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 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».[2]

В то же время края и области не имели даже автономного статуса и оставались административными образованиями унитарного государства. В этой связи зрело их недовольство в отношении неравноправия с республиками, ***закладывались основы для возникновения еще одного социального противоречия, связанного с неравенством консти-***

[1] Афанасьев В.Г. Системность и общество, с. 96.

[2]Аринин А.Н. . Проблемы развития российской государственности в конце XX века. В кн.: Федерализм власти и власть федерализма. - М., 1997, с. 53-54.

туционно-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.

4. Развитие федеративных отношений на основе Федеративного договора (1992-1993). Третий этап становления российского федерализма 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.[1]

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.[2] 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 ог-

[1] Конституция (Основной Закон) Российской Федерации – России. - М., 1992, с. 81-109.
[2] Филиппов В.Р. Договорная федерация и эксклюзивная этничность. – Федерализм, 2002, № 4, с. 192-193; Аринин А.Н. Указ. соч., с. 54-57; Колюшин Е.И. Указ. соч., с. 189.

ромную роль в собирании России и обозначил федеративную природу современной российской государственности».[1] Соглашаясь с такой политической оценкой Федеративного договора, рассмотрим основные конституционно-правовые аспекты этого важнейшего политического и правового документа.

По мнению И.А. Умновой, Федеративный договор стал первым этапом федерализации России путем достижения согласия с субъектами Федерации и существенно сблизил 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» лишь статус автономных образований. Неравноправие территорий, закрепленное Федеративным договором, получило дальнейшее развитие в конституционной практике.[2] Такое понимание юридического содержания Федеративного договора представляется обоснованным и разделяется в данной работе.

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,

---

[1] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 260 – 261.

[2] 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.

которые ранее были провозглашены декларациями о государственном суверенитете автономных республик в одностороннем порядке вопреки действовавшей Конституции 1978 г.

В Федеративном договоре земля и ее недра, воды, 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 суверенностью 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».[1] В качестве такого «положительного в отрицательном»,возникшем при завершении диалектической триады в результате подписания Федеративного договора, можно выделить суверенность республик в составе Российской Федерации, получившую в конечном итоге свое закрепление в Конституции 1978 года. (Вопрос о суверенности субъектов РФ подробно рассматривается при изложении следующей темы учебного курса). Федеративный

[1] Харин Ю.А. Существенные черты процесса развития, выражаемые законом отрицания отрицания. – Материалистическая диалектика. В 5-ти томах. Том 1. Объективная диалектика, с. 341.

договор, таким образом, осуществил интеграцию республик в рамках федеративной системы, позволил приостановить развитие дезинтеграционных процессов, конституционно, причем с согласия самих субъектов РФ, 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 развертывание и обострение. В отношениях с Чеченской республики оно достигло крайней фазы вооруженного конфликта и надолго вывело эту территорию из состава Россиской Федерации.

Договорами с краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (далее по тексту - края и области) закреплен 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 по предметам совместного с Российской Федерацией ведения). 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 деятельность 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 РФ путем принятия новой Конституции.

5. Развитие федеративных отношений на основе Конституции Российской Федерации и договоров с субъектами РФ (1993-1999). Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного референдума, провозгласила принцип равноправия всех субъектов Федера-

ции во взаимоотношениях с федеральным центром (часть 4 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 3 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 2 и 3 статьи 78 предусмотрена возможность взаимной передачи федеральными и региональными органами исполнительной власти части своих полномочий.

Такие договоры получили значительное 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.[1] «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

[1] 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.

принципов и направлений государственной, региональной и национальной политики».[1]

В политико-правовой литературе по-разному оценивалась роль и значение договоров в конституционном праве. Многие политики и ученые считали и продолжают считать договор самой демократичной формой вертикального разделения государственной власти в федеративном государстве, 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».[2] 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».[3]

Необходимость в договорном процессе очевидна. Конституция и федеральный закон не могут учесть специфику субъектов, различающихся по численности, национальному составу, социально-экономическому и геополитическому положению. Договоры как раз и позволяют учесть эти особен-

---

[1]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.

[2]Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. – М., 1999, с. 30-31.

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

ности 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 прийти к компромиссу в рассмотренной выше острейшей ситуации и сохранить эту республику в составе Российской Федерации.Договоры являются важнейшим способом достижения согласия между центром и регионами,без которого невозможно существование ни одной федерации. «Договорный процесс, - образно 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 г.г., 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».[1]

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 ассиметричность, 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.).

[1] Губогло М.Н. Федерализм власти и власть федерализма. В кн.: Федерализм власти и власть федерализма, с. 121.

«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».[1] По мнению В.Е.Чиркина, «договоры ведут к неравноправному положению различных субъектов, что противоречит тезису о равноправии, выраженному в ст. 5 Конституции 1993 г.».[2] 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».[3]

В договорах Российской Федерации с субъектами зачастую происходило противоречащее Конституции РФ перераспределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.[4]

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

---

[1]Конституционное право. Учебник. Отв. редактор А.Е.Козлов. – М., 1996, с.223.

[2] Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, с.329.

[3] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 113.

[4] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, 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.

Башкортостан, Кабардино-Балкарская Республика), банковское дело (Кабардино-Балкарская Республика, Республика Северная Осетия-Алания), сертификация (Удмуртская Республика); альтернативная гражданская служба (Республика Татарстан, Республика Башкортостан, Свердловская область).

В-третьих, вопросы совместного ведения перераспределялись в ведение субъектов РФ: обеспечение защиты прав 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 осуществлялось 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, закрепленном 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 закреплен в тот период в конституциях большинства республик и прослеживался в договорной практике. В статье 1 Договора с Республикой Башкортостан было 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, объединенным 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».[1] В других договорах принцип суверенитета проявлялся в скрытом виде как перераспределение предметов ведения. На этой основе развивалось и региональное законодательство, в значительной части противоречащее Конституции РФ и федеральным законам. В результате в договорной практике было воспроизведено ***противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и 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 с Свердловской областью. По справедливому замечанию В.Н.Лысенко, он был направлен на «выравнивание» прав области с республиками Российской Федерации.[2] 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 устанавливала возможность **нуллификации федеральных актов,** то есть их аннулирования или признания

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 113.

[2] 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

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 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 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 единства и разделения государственной власти и образуют единую проблему российской федеративной государственности.

В ходе договорного процесса эти противоречия не только проявились, но и значительно обострились, получили свое закрепление на федеральном уровне. Одно дело, когда суверенитет республики провозглашался и предметы ведения перераспределялись субъектом Федерации в одностороннем порядке в рамках его конституции. Совершенно иная политическая и правовая ситуация складывалась при закреплении этих положений в договоре с Государством в лице его Президента как высшего должностного лица Российской Федерации, в которую входил данный субъект.

Таким образом, в этот период развития российской федеративной системы доминирующее влияние приобрела децентрализация государственной власти, закрепленная 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 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.

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 явился итогом длительной работы обеих палат Федерального Собрания Российской Федерации. Законопроект, принятый Государственной Думой

25 апреля 1997 года, в течение двух лет не получал одобрения Совета Федерации. Скорректированная его редакция лишь в июне 1999 года прошла Верхнюю палату Российского парламента. И это неудивительно, ибо впервые после Федеративного договора была предпринята попытка закрепить на законодательном уровне основы разделения государственной власти между центром и регионами, вопрос, который всегда был исключительно острым в нашем многонациональном государстве и нередко становился предметом политического торга. Именно здесь наиболее остро столкнулись политические интересы федерального центра и регионов.

Закон был призван стать базовым в сфере федеративных отношений. В рамках законодательного разграничения компетенции им устанавливались важные нормативные положения.

1. 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 отношение к сформулированной проблеме российского федерализма.

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. Как известно, отдельные ученые считали (в связи с закреплением договорной формы в Основах конституционного строя) допустимым ее использование для перераспределения предметов ведения, определенных статьями 71, 72, 73 Конституции. Рассматриваемым Законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ была установлена незыблемость и неизменность установленного Конституцией разделения российского правового поля на три вида предметов ведения (статья 3 Закона), закреплено *верховенство Конституции и федерального закона над договорами и соглашениями* (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). 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 в случае, 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.

2. Федеральный закон определен как правовая форма разделения государственной власти. Важнейшим и одновременно дискуссионным представлялся вопрос о правовых формах

разграничения компетенции Федерации и ее субъектов (органов их государственной власти) в рамках конституционно закрепленных предметов ведения. В теории федерализма в этой связи возникла проблемная ситуация, назовем ее проблемной ситуацией № 5.

Проблемная ситуация № 5. Часть 3 статьи 11 Конституции РФ обозначает в качестве правовых форм разграничения компетенции Федерации и ее субъектов (органов их государственной власти) в рамках конституционно закрепленных предметов ведения 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. На первый взгляд, возникает противоречие между различными нормами Основного Закона.

В этой связи нередко делался вывод о невозможности использования федеральных законов при разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. Конституционному Суду РФ Постановлением от 9 января 1998 года № 1-П 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, например, 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».[1]

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.

[1] Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 35.

Согласно части 3 статьи 11 Конституции для разграничения компетенции остаются лишь две правовые формы: Федеративный договор и договоры Федерации с ее субъектами. Невозможно представить, чтобы с помощью таких правовых форм было 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 важными для последующего анализа 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 обязываний, 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» - запрещениям, позитивным обязываниям, дозволениям».[1]

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

[1] Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. – М., 2001, с. 268.

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 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 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.[1]

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 3 статьи 17 Конституции РФ). Находит свое место в конституционном регулировании и разрешительный порядок: «Никто не

[1] Алексеев С.С.Восхождение к праву, с. 261-356; Алексеев С.С. Теория права. – М., 1995, с. 207-251.

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).

При разделении государственной власти между Федерацией и ее субъектами в Конституции РФ, как представляется, 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 3 статьи 11, статьи 76 во взаимосвязи с частью 2 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 «скрытые, подразумеваемые» полномочия (Ю.А.Тихомиров), фигуры «конституционного умолчания», о которых пишет сама Н.В. Варламова.

Правовая позиция Конституционного Суда РФ о федеральном законе как правовой форме разграничения компетенции по конституционным предметам ведения закреплена рассматриваемым Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. 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 закреплен правовой формой разграничения компетенции между федерацией и ее субъектами (статья 12 Закона).

3. Законодательно определены важнейшие понятия теории федерализма: предметы ведения, компетенция и полномочия, которые подробно рассмотрены при изложении предыдущей темы учебного курса.

4. Законодательно 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 по предметам совместного ведения (статья 12 Закона);

- обязательность направления субъектам Российской Федерации законопроектов по предметам совместного ведения (статья 13 Закона).

5. Впервые законодательно установлен порядок заключения договоров и соглашений (глава III Закона). «Указное право», регулировавшее эту важную сферу общественных отношений, заменено цивилизованной правовой формой - федеральным законом. В числе позитивных нормативных новелл необходимо отметить привлечение к договорному процессу законодательных органов государственной власти субъектов РФ и Совета Федерации (статья 23 Закона). В целях предотвращения неравенства субъектов РФ, получения ими односторонних преимуществ перед другими субъектами устанавливалось, что проект договора рассматривается Советом Федерации и с учетом результатов такого рассмотрения Президент Российской Федерации принимал

решение о подписании договора. Статьей 32 Закона определено, что в течение трех лет договоры подлежали приведению в соответствие с настоящим федеральным законом.

Федеральным законом от 24 июня 1999 года, однако, не удалось должным образом урегулировать федеративные отношения, некоторые положения спорны и не всегда соответствовали конституционным нормам.

Федеральный Закон значительно ограничил возможности применения договоров в конституционной практике. Договор согласно статье 14 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 РФ без применения института конституционно-правового договора. Понятно, что в такой ситуации договор был не нужен и являлся излишним обременением для субъекта РФ. 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».[1] («договоры должны исполняться» - примечание автора пособия).

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 3 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».[2]

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 РФ 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.

---

[1]Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 32.

[2]Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд, с. 82.

2. Не определены 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. Однако при этом не устанавливался перечень вопросов, по которым они должны приниматься. Решение 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.[1] 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

[1]Усачев В.П. Договорное регулирование полномочий субъектов Российской Федерации в сфере регулирования трудовых отношений. – Государство и право, 2002, № 4.

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.[1]

В Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ четко просматривалась тенденция к усилению федерального влияния и централизации государственной власти, устанавливались жесткие пределы договорного процесса, исключавшие его широкое применение в конституционной практике. По этой причине Закон встретил прохладное отношение в регионах и фактически игнорировался ими как в отношении пересмотра регионального законодательства, так и изменения договорных отношений (статья 32 Закона) до начала в 2000 году федеративной реформы в России.

Таким образом, в Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ были обозначены общие подходы к разграничению компетенции, однако многие из них были закреплены либо в самой Конституции РФ, либо в Федеративном договоре, либо в правовых позициях Конституционного Суда РФ. Интересные попытки ограничить федерального законодателя принятием основ законодательства по предметам совместного ведения, а также определить процедуру согласования с субъектами РФ федеральных законопроектов в сфере совместной компетенции остались правовыми возможностями и не получили воплощения в правовой действительности. Рассмотренный Федеральный закон остался формально-правовым документом, нормативным идеалом, причем далеко не совершенным, который не оказал заметного влияния на федеративные правоотношения.

В целях устранения наметившейся конфедеративной направленности и предотвращения ее возможных негативных

[1] Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма. – Полис, 2002, с. 110.

последствий для российской государственности были предприняты широкомасштабные меры по укреплению Российской Федерации, выстраиванию четко работающей вертикали государственной власти, обеспечению конституционной законности в деятельности всех ее уровней. В Российской Федерации началась ***федеративная реформа.*** Основные ее направления и особенности детально рассматриваются в рамках темы 7 учебного курса. Однако предварительно необходимо проанализировать те самые социальные противоречия по поводу единства и разделения государственной власти, которые составляют основную проблему в развитии российской федеративной государственности. Именно их изучению посвящены две последующие темы учебного курса.

Тема 5. Государственный суверенитет Российской Федерации и суверенность ее субъектов

1. Возникновение и развитие теории суверенитета.
2. Решения Конституционного Суда Российской Федерации о государственном суверенитете Российской Федерации.
3. Аксиомы суверенитета и суверенность субъектов Российской Федерации.

---

1. Возникновение и развитие теории суверенитета. 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, - отмечает 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».[1]

Особое значение идеи суверенности приобретали в наиболее драматические периоды истории, что, естественно, способствовало активной разработке теории суверенитета, обусловливало различное его понимание в зависимости от общественных интересов народов, классов и государства в целом. Стимулирующая роль в возникновении и развитии научного знания принадлежит общественным потребностям,

[1] Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 1, с. 139-140.

социальному заказу общества. По справедливому замечанию Ф.Энгельса, если у общества появляется потребность, то это продвигает науку вперед больше, чем десяток университетов.[1]

Основоположником 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 Генриха III 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».[2]

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,[3] разделенной между федеративным государством и составляющими его субъектами. В научной литературе детально проанализированы различные концепции о природе и сущности суверенитета, сформировавшиеся

---

[1] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 39, с. 174.

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

[3] Левин И.Д. Суверенитет /Предисловие докт. юрид. наук., проф. С.А.Авакьяна. – СПб., 2003, с. 19-49; Тэпс Д. Концептуальные основы федерализма. – СПб, 2002, с. 33-49; Федерализм: Энциклопедический словарь, с. 234-237; Проблемы суверенитета в Российской Федерации. - М., 1994, с. 11-15.

в юридической науке в период XVIII - начала XX веков. Выделим основные из них.

Теория разделенного суверенитета возникла в XVIII веке в связи с образованием США и получила распространение на первоначальных этапах возникновения и формирования федераций: 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 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».[1]

Такой подход получил свое выражение в известном решении Верховного Суда США от 1793 года, рассматривавшем «любой штат в Союзе, в любом вопросе, в котором его суверенитет не был делегирован Соединенным Штатам, так же полностью суверенным, как и Соединенные Штаты, в отношении переданных им прав. Соединенные Штаты суверенны в отношении всех полномочий власти («powers of government»), действительно переданных им; каждый штат в Союзе суверенен в отношении всех зарезервированных за ним полномочий».[2]

Теория единого и неделимого суверенитета: суверенитет неделим и принадлежит только самой федерации (П.Лабанд, Г.Елинек и др.). «Суверенитет есть свойство, и при том такое, которое не может быть ни увеличено, ни умалено. Суверенитет логически представляет собой превосходную степень; он не под-

[1] Тэпс Д. Указ. соч., с. 33.
[2] Левин И.Д. Указ. соч., с. 292.

дается раздроблению и терпит рядом с собой только однородные величины того же вида, - отмечал 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».[1] 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».[2]

Теория «синтетического» суверенитета: суверенитет принадлежит в синтетической неразрывности совместно центральной и федерированным частям (А.С. Ященко). Сущность федерализма заключается в равновесии федеральных и региональных властей, при котором федерированные части сохраняют особое, своеобразное самостоятельное участие в образовании общефедерального 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 власти должны быть не противопоставлены, а объединены в высшем единстве.[3] Выглядит убедительно, вполне современно и в последние годы (явно или неявно) поддерживается и развивается в отечественной науке конституционного права.[4]

Образование Союза ССР стимулировало научную разработку идей суверенитета союзных республик в рамках единого

---

[1] Елинек Г. Общее учение о государстве, с. 477-478.

[2] Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 6, с. 263.

[3] Ященко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. – Юрьев: тип. К.Маттисена, 1912, с. 319-322.

[4] Золотарева М.В. Указ. соч., с. 80-82; Киселева А.В., Нестеренко А.В. Указ. соч., с. 119-126.

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 детально исследованы А.И. Лепешкиным, концептуальные разработки которого можно считать признанной научной доктриной того времени.[1] Суверенитет рассматривался как свойство государственной власти быть верховной внутри и независимой вовне. «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».[2] Исходным для решения поставленного вопроса являлось понятие народного суверенитета. Суверенитет советского народа означает, что вся полнота власти в государстве принадлежит советскому народу, который является единственным источником и субъектом власти. Суверенитет народа един и неделим, как неделима и принадлежащая ему власть.

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

[1] Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). – М., 1977, с.250-290.
[2] Лепешкин А.И. Указ. соч., с. 250.

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».[1] Суверенитет неделим, его нельзя распределить между Союзом и союзными республиками, 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 действуют обособленно, раздельно 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.[2] Вот

[1] Лепешкин А.И. Указ. соч., с. 252.
[1] Лепешкин А.И. Указ. соч., с. 259-260.

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 подробно раскрывающих его отдельные особенности.[1] Им предложено достаточно полное определение данного понятия:

«Государственный суверенитет - это совокупность неотъемлемых 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».[2]

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 арене. 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

[1] Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства. – М., 1972; Он же. Национальный суверенитет (проблемы теории и методологии). - М., 1978.
[2] Шевцов В.С. Национальный суверенитет, с. 107.

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.[1]

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 обособленно, они взаимообусловлены и дополняют друг друга, постоянно взаимодействуя между собой.[2]

В.С. Шевцов затрагивает вопросы государственности автономной республики, которая по Конституции РСФСР 1978 года являлась государством, не обладая при этом суверенитетом (статья 78). В рамках исследуемой проблемы это представляет несомненный интерес. Для объяснения сочетания государственности и несуверенности автономных республик им создается своеобразная конструкция.[3] Государственный суверенитет признается свойством государственной власти, а не государства. Связь государства с суверенитетом обеспечивается через систему прав государства,

[1] Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства, с. 30-36, 42-45.
[2] Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства, с. 56-57, 203-205.
[3] Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства, с. 40-42.

в первую очередь, через его суверенные права. Таким образом, государственный суверенитет - свойство государственной власти, суверенные права - правомочия государства. 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 в теории суверенитета.[1]

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

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

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».[1]

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».[2]

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

Понятие «государственный народ» равнозначно понятию

---

[1] «Круглый стол» журнала «Советское государство и право». Суверенитет в государственном и международном праве, с. 14.

[2] «Круглый стол» журнала «Советское государство и право». Суверенитет в государственном и международном праве, с. 23.

«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, не подчиненная 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, по его обоснованному мнению, 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 перекос - это мина замедленного действия. Последующие исторические события, как в Советском Союзе, так и в Российской Федерации, к сожалению, подтвердили эти опасения.

Исторический процесс суверенизации Российской Федерации в рамках Советского Союза и порожденная им суверенизация республик в составе России, распад Советского Союза обострили проблему суверенитета, активизировали научные исследования в этой области и 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).

2. Решения Конституционного Суда Российской Федерации о государственном суверенитете Российской Федерации. Правовая возможность существования суверенитета субъектов РФ наряду и одновременно с суверенитетом федеративного государства ставится под сомнение многими исследователями и отрицается Конституционным Судом РФ (далее КС РФ). В его решениях (Постановление от 7 июня 2000 года № 10-П, Определение от 27 июня 2000 года № 92-0) отмечено следующее (все выделения произведены автором настоящего пособия).[1]

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, то есть не допускает суверенитета ни

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728; Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

республик, ни иных субъектов РФ. 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.**

«Можно спорить о том, стоило или нет пойти навстречу субъектам РФ в трактовке их суверенитета как самостоятельности в вопросах внутренней жизни субъекта,- отмечает С.А.Авакьян, который представлял Государственное Собрание Республики Алтай в деле о проверке конституционности отдельных положений ее Конституции и предлагал в Конституционном Суде РФ именно такое решение проблемы.[1] - Но КС РФ пошел по радикальному пути - надо полностью исключить возможность использования категории «суверенитет»

[1] Авакьян С.А. Изменение статуса субъекта РФ: проблемы и пути решения. – Вестник Московского университета. Серия 11. Право. 2003. № 2, с. 20.

применительно к их статусу». Следует отметить, что имеются достаточно весомые аргументы, позволяющие сомневаться в категоричности выводов Конституционного Суда РФ. Рассмотрим основные из них.

Первое. Федеративный договор подписали органы власти **суверенных** республик в составе Российской Федерации. Во-первых, он являлся не просто документом по разграничению предметов ведения и полномочий, как иногда считается, а носил в определенной мере конституирующий характер: посредством Федеративного договора осуществлено преобразование унитарного государства в федеративное. Интересна в этой связи позиция Д.Н. Миронова,[1] который в своей докторской диссертации отмечает, 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 Российскую Федерацию. Вряд ли, как уже отмечалось, можно согласиться с учредительным характером Федеративного договора и признанием Российского государства конституционно-договорной федерацией. Однако отрицать его роль в формировании федеративной государственности в нашей стране также представляется необоснованным.

Во-вторых, текст Федеративного договора полностью включен в состав Конституции 1978 года и имел юридическую силу конституционного акта.

В-третьих, Федеративным договором закреплены взаимосогласованные общегосударственная воля и свободная воля

[1] Миронов Д. Н. Конституционно-правовой статус Республики САХА (Якутия). Автореферат диссертации в виде монографии на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М.: НИИ проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной Прокуратуре Российской Федерации, 1998, с. 30.

регионов на реформирование основ государственного устройства России. Подписав Федеративный договор, 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 Ш Договора). Таким образом, установленный Федеративным Договором статус каждой отдельной республики как суверенного государства не мог быть изменен иначе, как при ее согласии.

Обоснованной в этой связи представляется точка зрения И.Д. Левина о «юридической неуничтожаемости» государств-членов федерации. По его мнению, конституционное признание федерацией ее частей как государств не может быть взято федерацией обратно: «Это вытекает из общего принципа, что некоторые права не могут быть правовыми способами отобраны без согласия носителя этих прав даже тем, кто предоставил данное право. Если государство А признало выделение из своего состава или существование в его составе государства Б, то оно тем самым обязалось исходить в дальнейшем из существования данного государства и не может взять обратно свое признание. Существование нового государства Б стало фактом, из которого должно исходить государство А. Упразднение его может быть юридически произведено лишь с согласия этого государства либо в качестве политической санкции за враждебные действия, нарушающие мирные отношения между государствами - членами федерации или подвергающие опасности их собственное существование».[1]

Второе. Референдум, проведенный на территории России по принятию федеральной Конституции, не мог изменить

[1] Левин И.Д. Указ. соч., с. 301.

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 единственными источниками республиканской власти, не давали на это согласия. Нелишне напомнить, что в семи республиках (Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Адыгея, Дагестан, Карачаево-Черкесия, Тыва) при проведении общероссийского референдума население проголосовало против принятия Конституции РФ. В двух республиках (Татарстан и Чечня) референдум вообще не состоялся.

Третье. В Конституции 1993 года суверенитет республик не обозначен, но и ***не отрицается.*** 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 правовые акты. Возьмем, к примеру, рассмотренный выше вопрос об источнике государственной власти субъекта РФ. Отсутствие 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, говорится о так называемых фигурах «конституционного умолчания», оставляющих некоторые вопросы нерешенными и позволяющими развивать конституционные конструкции без формального пересмотра Конституции РФ.[1]

В указанных решениях Конституционного Суда Российской Федерации данные обстоятельства не проанализированы

[1] Тихомиров Ю.А. Теория компетенции, с. 97; Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 23.

и не рассмотрены. В последние годы широкое распространение получило понимание двойственной природы суверенитета в Российской Федерации. Многие исследователи (К.С. Гаджиев, Л.М. Карапетян, С.М. Шахрай, Р.В. Енгибарян, Н.М. Колосова, Н.А. Михалева, Д. Тэпс, Э.В. Тадевосян, и др.)[1] 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.

Так, по мнению Р.В. Енгибаряна и Э.В. Тадевосяна, при рассмотрении проблемы суверенитета в федеративном государстве речь должна идти не о разделе суверенитета между федерацией и ее субъектами, а о существовании двух сопряженных, взаимосвязанных разноуровневых суверенитетах, каждый из которых не может успешно реализоваться обособленно и в отрыве друг от друга.[2] Некоторые ученые, в той или иной мере поддерживая синтетическую теорию А.С. Ященко, говорят о едином и неделимом суверенитете федеративного государства, который образуется дуалистически и осуществляется Федерацией при участии ее субъектов (М.В. Золотарева),[3] который «принадлежит федеративному государству в целом (ибо выражает суверенитет народа данного государства в целом) и реализуется исключительно согласованными

---

[1] Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 233; Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. О некоторых дискуссионных теоретико-методологических вопросах курса конституционного права. - Государство и право, 2001, № 1, с. 20; Конституции республик в составе Российской Федерации (Сборник документов). – М.,1995, с. 9; Тэпс Д. Указ. соч., с. 126; Федерализм: Энциклопедия. – М., 2000, с. 532; Шахрай С.М.Конституционное правосудие в системе российского федерализма.монография /Санкт-Петербургский университет МВД России, 2001, с. 29; Колосова Н.М. Конституционная ответственность в Российской Федерации: Ответственность органов государственной власти и иных субъектов права за нарушение конституционного законодательства Российской Федерации. – М., 2000, с. 82.

[2] Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право, с. 201-202.

[3] Золотарева М.В. Указ. соч., с. 80-82.

действиями центральных органов власти и органов власти субъектов федерации» (А.В. Киселева и А.В. Нестеренко).[1]

3. Аксиомы суверенитета и суверенность субъектов Российской Федерации. Теоретические конструкции, отражавшие противоречивую практику постсоветского периода, в качестве базовых рассматривали различные положения, что приводило к неодинаковым и даже противоположным выводам о соотношении государственного суверенитета и суверенности или, наоборот, не суверенности 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 - неотъемлемое свойство государственной власти, которое заключается в ее верховенстве внутри страны и независимости в международных отношениях. Данное суждение представляется общепризнанным, предельно аксиоматично, не требует дополнительных доказательств и закреплено в рамках принципа суверенного равенства государств Декларацией о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций.[2]

2. Суверенитет не может быть абсолютным, верховенство внутри и независимость вовне всегда относительны. «Абсолютный суверенитет» одного государства несовмес-

---

[1] Киселева А.В., Нестеренко А.В. Указ. соч., с. 126-127.

[2] Международное право в документах: Учеб.пособие /Сост.: Н.Т.Блатова, Г.М.Мелков. – 4-е изд., перераб. и доп. - М., 2003, с. 22-23

тим 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».[1]

В условиях мировой и, особенно, европейской глобализации концепция абсолютного суверенитета становится полностью неприемлемой. Так, образование Европейских сообществ и Европейского союза было осуществлено на основе добровольной передачи суверенных прав государств-членов в соответствии со своими конституциями, которые при этом остаются суверенными государствами. В Основном законе ФРГ, например, записано следующее: «Для осуществления идеи Объединенной Европы Федеративная Республика Германия участвует в развитии Европейского союза, в обязанность которого входит гарантировать соблюдение принципов демократии, правового государства, социального и федеративного государства, а также соблюдение принципа субсидиарности, который гарантирует защиту основных прав, по существу совпадающих с основными правами, содержащимся в Основном законе. В этих целях Федерация может передавать свои суверенные права посредством издания закона, одобренного Бундесратом» (часть 1 статьи 23[1]).[2]

Аналогично и 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».[3]

---

[1] Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. – 2-е изд. перераб. и доп. - М., 2000, с. 283.

[2] Конституции зарубежных государств, с. 75.

[3] Кинг П. Классифицирование федераций, с. 14

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 суверенитета. Таким образом, суверенитет как качественная, а не количественная характеристика, не может быть разделен между федерацией и ее субъектами. «Суверенитет - это не количественная, а качественная характеристика государственной власти, ее неотъемлемое и неделимое свойство, которое по самой своей природе либо есть, либо его нет, - отмечают Р.В. Енгибарян и Э.В. Тадевосян. - И потому нельзя быть суверенным на треть, наполовину или на три четверти».[1]

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

[1]Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право, с. 201

избранным лицам право на власть, делегирует свои властные полномочия на определенный период. При этом сама учредительная власть остается за народом.[1] Избранные народом должностные лица осуществляют государственную власть от его имени и по его поручению. Источником государственной власти остается народ, лишь осуществляется эта власть народом опосредствовано, через выбранных им должностных лиц, которые от его имени формируют остальные органы системы государственной власти, которую учредил народ.

Таким образом, можно констатировать двуединый характер учредительной природы государственной власти российского народа. С одной стороны, принимая Конституцию, он учреждает всю систему государственной власти с ее разделением на федеральную и региональные. И в этом своем качестве российский 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 и федеральным законодательством часть федеральной государственной власти. В этом своем качестве 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

[1] Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд, с.30-31.

народа - народ субъекта РФ совместно со всеми народами других субъектов РФ 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 РФ формирует часть федеральной государственной власти, определенную для него федеральным законодательством. Посредством выбранной им законодательной (представительной) власти субъекта РФ и главы региональной исполнительной власти народ субъекта РФ 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. В связи с федеративным устройством государства она имеет две формы проявления: федеральную и региональную. Обе эти формы действуют на территории субъекта РФ одновременно, причем не обособленно и раздельно, а, 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 государственной власти. Потому государственный суверенитет является государственно-правовой формой проявления народного суверенитета.[1]

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).[2] 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».[3]

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.

9. Республики в составе Российской Федерации конституционно определены как государства и в этой связи обладают суверенностью. 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

---

[1] Лепешкин А.И. Указ. соч., с. 252.

[2] Дегтярева М.И. Указ. соч., с. 157.

[3] Проблемы суверенитета в Российской Федерации, с. 18.

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 феодальной 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 привнести 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».[1] Конституционный принцип равноправия субъектов РФ позволяет распространить это утверждение и на другие субъекты Российской Федерации. «Заложенная в Конституцию Российской Федерации модель федерализма, - 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».[2]

10. Государственный суверенитет в силу единственности своего носителя - российского народа - один, однако в связи с федеративным устройством государства, как и

[1] Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства, с. 508.

[2] Там же, с. 510.

государственная власть в Российской Федерации, имеет две формы проявления: суверенитет Российского государства в целом и суверенность субъектов Российской Федерации.

Под суверенностью субъектов РФ в этой связи следует понимать закрепленную статьей 73 Конституции РФ всю полноту их государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и вне пределов компетенции Российской Федерации по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ. Близкая точка зрения в отношении суверенности республик высказана С.А. Авакьяном. «Суверенность, - пишет он по этому поводу, - здесь следует понимать лишь как самостоятельность в осуществлении полномочий, отраженных в Конституции Российской Федерации, конституции республики, ее право на свою внутреннюю жизнь и ее самоорганизацию без опеки центра».[1]

Как отмечалось, суверенитет государственной власти заключается в ее верховенстве внутри страны и независимости в международных отношениях. Рассмотрим с этой точки зрения сформулированное выше понятие суверенности субъекта РФ.

Верховенство суверенной власти субъектов Российской Федерации. На территории субъекта РФ одновременно действуют две формы 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 Конституции РФ прямо гласит: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного

[1] Авакьян С.А. Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран. В кн.: Национальный вопрос и государственное строительство: проблемы России и опыт зарубежных стран: Материалы научной конференции. Москва, 27-28 апреля 2000 г. /Под ред. проф. С.А.Авакьяна. – М., 2000, с. 15.

ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». В части 6 статьи 76 Конституции РФ установлено, что при коллизии федерального закона и нормативного правового акта субъекта РФ, принятых в сфере исключительной компетенции субъекта РФ, действует нормативный правовой акт субъекта РФ. Тем самым закреплено верховенство власти субъекта Российской Федерации в пределах, ограниченных верховенством федеральной власти.

Независимость суверенной власти субъектов Российской Федерации в международных отношениях. 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 ведении с Российской Федерацией. Эти нормы в полном объеме сохранены в Конституции 1993 года. Общепризнанным 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».[1]

На основе такой опосредствованной логической цепочки не исключен конечный вывод о независимости вовне суверенной власти республик, которые по Конституции РФ считаются государствами (часть 2 статьи 5 Конституции РФ). Однако подобный подход не соответствует теории и практике международного права, тем более он не применим к другим субъектам РФ (краям, областям, городам федерального значения, автономным округам и автономной области).

[1] Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства, с. 36.

Межамериканской конвенцией о правах и обязанностях государств 1933 года установлено: «Федеративное государство составляет только одно лицо перед международным правом» (ст. 2). Комиссия международного права ООН выработала следующее правило: «Государства - члены федеративного союза могут обладать правоспособностью заключать международные договоры, если такая правоспособность допускается федеральной конституцией и в пределах ей установленных».[1]

Таким образом, государственная власть субъекта РФ обладает верховенством на своей территории в пределах, ограниченных верховенством федеральной государственной власти, однако не выступает самостоятельной и независимой в международных отношениях с другими государствами, не входящими в состав Российской Федерации. Такое качественное состояние государственности субъектов РФ, которое является формой проявления единого государственного суверенитета Российской Федерации, представляется юридически возможным и политически целесообразным обозначить термином «суверенность». Проведенный анализ позволяет прийти к выводу о правовой возможности суверенности государственной власти субъектов Российской Федерации, ограниченной суверенной федеральной властью. Однако не все правовые возможности находят воплощение в политической действительности, реализуются только те, для осуществления которых имеются необходимые и достаточные условия.

Суверенность субъектов Российской Федерации как политическая действительность. Отношение республик к июньским (2000 года) решениям Конституционного Суда РФ (Постановление от 7 июня 2000 года № 10-П, Определение от 27 июня 2000 года № 92-0), по мнению Н.В. Варламовой, можно определить как «глухое недовольство»,они рассматривали их как сугубо политические и стремились тихо

[1] Лукашук И.И. Указ. соч., с. 326-327.

проигнорировать.[1] Однако, в конечном счете, осуществлена корректировка республиканских конституций, которые были предметом судебного рассмотрения. Из текстов конституций исключены положения о суверенитете республик (за исключением новой Конституции Татарстана, в которой данное положение серьезно переработано) и вытекающие из них нормы (о верховенстве республиканских законов, собственности республик на природные ресурсы, их правосубъектности в международных отношениях). Сохранены важнейшие положения (которые не признавались КС РФ противоречащими Конституции РФ) о многонациональном народе республик как источнике республиканской власти и всей ее полноте вне пределов полномочий Российской Федерации по предметам ее ведения и предметам совместного ведения с республиками в формулировках, аутентичных статье 73 Конституции РФ.

В прежней Конституции Татарстана была заложена норма о полном республиканском суверенитете. В новой редакции, принятой 19 апреля 2002 года, сформулирован принцип суверенитета республики как всей полноты республиканской власти вне пределов верховной федеральной власти.

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 Чеченской Республики, 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».

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. 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».[1] В статье 3 Швейцарской конституции устанавливается: «Кантоны суверенны, поскольку их суверенитет не ограничен Федеральной конституцией».[2]

Несмотря на предельную юридическую осторожность формулировок об ограниченном суверенитете, закрепленных в конституциях Чечни и Татарстана, они не соответствуют выводам Конституционного Суда Российской Федерации, юридическому содержанию понятия «суверенитет» и в этой связи вряд ли обоснованы с юридической точки зрения. Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статья 87) прямо установлено, что признание КС РФ нормативного акта субъекта РФ или отдельных его положений не соответствующими Конституции РФ является основанием для отмены органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

---

[1] Федерализм: теория, институты, отношения, с. 85.

[2] Конституции зарубежных государств, с. 227.

С политической точки зрения закрепление принципа суверенитета в конституциях двух республик также нецелесообразно, так как неизбежно просматривается некоторое их противопоставление другим республикам, которые исключили принцип ограниченного суверенитета из своих конституций в соответствии с решениями Конституционного Суда РФ.

Обоснованным представляется мнение Л.М. Карапетяна о том, что «с точки зрения научной чистоты следует конституционно разграничить понятия «государство» и «государственность» (соответственно, «суверенитет» и «суверенность»)».[1] Именно для юридической чистоты и политической целесообразности в пособии определено понятие «суверенность субъекта Российской Федерации».

При подготовке Конституции Чеченской Республики возникла острая проблемная ситуация, назовем ее проблемной ситуацией № 6.

Проблемная ситуация № 6. С одной стороны, в июньских (2000 года) решениях Конституционного Суда РФ сформулирована правовая позиция о невозможности существования суверенитета республик одновременно и наряду с государственным суверенитетом Российской Федерации. При дискуссионности данной правовой позиции решения Конституционного Суда 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 Чечни настаивало на исключении формулировки о суверенитете республики.

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

[1] Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 233.

в проекте Конституции и фактически определял итоги голосования. Идеи суверенности за последние годы глубоко проникли в массовое сознание народа республики, и не учитывать этого было невозможно. Именно здесь противоречие между суверенитетом России и суверенностью Чечни проявилось во всей политической остроте.

Автором пособия, принимавшим участие в обсуждении проекта Конституции Чеченской Республики, 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 проблемную ситуацию, то, по крайней мере, как-то ее смягчить. Однако Конституционная Комиссия Чечни не изменила свою позицию, и принцип ограниченного суверенитета остался в конечном варианте документа. Следует отметить, что, 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. В результате возникла новая политическая ситуация, которая требует пересмотра официальной доктрины абсолютного суверенитета и обусловливает соответствующие изменения российской правовой системы.

Таким образом, в политической действительности реально действует полнота государственной власти субъекта РФ, ограниченная компетенцией федеральной государственной власти - суверенность субъекта Российской Федерации, которая является важным фактором, не разрушающим, а интегрирующим российскую федеративную систему.

Перспективной является идея о необходимости нового федерализма (А.А. Галкин, П.А. Федосов, С.Д. Валентей, В.Д. Соловей), который должен быть ориентирован не только

на эффективное управление государственной системой, но и на удовлетворение идентификационных потребностей национальных и этнических меньшинств.[1] К их числу относится и социально-психологическая потребность в суверенности, что подтверждается многочисленными исследованиями.

Потребности в социальной идентификации занимают важное место в структуре личности.[2] 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.

В социологических исследованиях, как отмечалось при раскрытии темы 1 учебного курса, получены интересные результаты о высоком уровне республиканской идентичности в национальных республиках. Это является показателем интеграции, сплоченности этих субъектов, формирования их не только как политико-территориальных, но и социально-психологических общностей.

Подытоживая сказанное, необходимо 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.

Единый государственный суверенитет в Российском федеративном государстве имеет две формы своего проявления:

---

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

[2] Поршнев Б.Ф. Социальная психология и история. – М., 1966, с. 79-84; Шибутани Т. Социальная психология. – Ростов н/Д., 2002, с. 202-209; 489-496.

суверенитет Российской Федерации в целом и суверенность субъектов Российской Федерации как составляющих ее государственных образований. Республики как политико-территориальные общности отличаются высокой самоидентификацией, их народ, включающий в себя все население, в том числе русскоязычное, «имеет выраженную потребность в суверенитете как психологическую потребность в достоинстве, в равностатусном восприятии своего народа».[1]

Официальная политическая доктрина не учитывает правовой, политической и социально-психологической ситуации, складывающейся в субъектах РФ, в первую очередь в национальных республиках. Идеи суверенности субъектов РФ в конституционно ограниченных рамках полноты их государственной власти вне пределов компетенции федеральной власти не получают своего отражения в федеральной законодательной и иной нормотворческой практике. Противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью субъектов РФ не преодолено, его разрешение требует взвешенной государственной политики.

[1] Дробижева Л. Проблема асимметричной федерации в глазах элиты и масс. – Федерализм в России, с. 323.

Тема 6. Равноправие и неравенство субъектов Российской Федерации

1. Формулировка противоречия, определение понятий.
2. Анализ противоречия между равноправием и неравенством субъектов Российской Федерации.
3. Правовые льготы и привилегии.

---

1. Формулировка противоречия, определение понятий. Конституция Российской Федерации в качестве основополагающего принципа федеративного устройства закрепила равноправие субъектов Российской Федерации: Россия состоит из равноправных субъектов (часть 1 статьи 5), все субъекты Российской Федерации равноправны во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (часть 4 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 присущее 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».[1] Более категоричен В.Н. Лысенко, который утверждает, что в Конституции заложено

[1] Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма, с. 151.

«противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации (ст. 5) и разностатусностью республик, с одной стороны, краев и областей - с другой, автономных округов - с третьей».[1] Аналогичные точки зрения высказаны и другими авторами.

Логика изложения учебного материала 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),[2] формальное (формально-правовое) равенство - фактическое равенство,[3] равноправие (формальное равноправие, равенство) - фактическое равноправие (фактическое равенство),[4] равноправие - равный статус,[5] 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».[6] (выделено мной - В.Ч.)

«Равноправие граждан - один из основополагающих принципов конституционализма и элементов демократии, означающий официально признаваемое **равенство** граждан (подданных)[7]

---

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

[2] Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с. 100-109.

[3] Нерсесянц В.С. Философия права, с. 17-22.

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

[5] Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма, с. 155-157.

[6] Юридический энциклопедический словарь. - М., 1984, с. 312.

[7] Юридический энциклопедический словарь. - М., 2003, с. 339.

перед государством, законом, судом, т.е. **равенство** прав, свобод и обязанностей граждан одного государства…» (выделено мной - В.Ч.)

«*Равенство* людей в отношении их прав и обязанностей обычно выражается термином «равноправие».[1]

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 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. 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.

«Равенство представляет собой определенную абстракцию, т.е. является результатом сознательного (мыслительного) абстрагирования от тех различий, которые присущи

[1] Чиркин В.Е. Конституционное право России: Учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М., 2003, с. 137.

уравниваемым объектам, - отмечает В.С.Нерсесянц. - Уравнивание предполагает различие уравниваемых объектов и вместе с тем несущественность этих различий (т.е. возможность и необходимость абстрагироваться от таких различий) с точки зрения соответствующего основания (критерия) уравнивания».[1]

Конституцией Российской Федерации закреплено не равенство, а равноправие субъектов, причем в конкретной сфере: во 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 (тема 3), 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

[1] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства, с. 53.

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 отношения между органами государственной власти субъекта и народом субъекта РФ. Очевидно, что в зависимости от специфических особенностей субъекта РФ (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, как отмечалось, 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».[1] В этой связи распространена обоснованная точка зрения о множественности статусов одного и того же субъекта права в различных правоотношениях.

[1] Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Том II, с. 144.

Так, А.Н. Лебедев, образно называя такую конструкцию «матрешкой статусов», выделяет общий, специальный и особенный статусы субъекта федерации. Общий статус содержит 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.[1]

В.В. Иванов выделяет базовый видовой, специальный и особый статусы субъектов Российской Федерации. В связи с одинаковыми правообязанностями в качестве государственных территориальных образований они обладают базовым видовым статусом субъекта Федерации. Отдельные регионы имеют дополнительные права и обязанности и в рамках базового видового статуса обладают также специальными статусами. Такие субъекты, как республики 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 субъектами РФ набор правообязанностей называется В.В. Ивановым специальным статусом данного субъекта. Особое правовое положение Москвы, в части выполнения функций столицы, свидетельствует о наделении ее особым статусом.[2]

---

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

[2] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных 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.[1] 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».[2] Рассматривая нормативный конституционно-правовой статус, как важнейшую структурную часть конституционного права, закрепляющую правовое положение субъектов (участников) конституционно-правовых отношений, она выделяет в качестве отдельных категорий «конституционно-правовой статус», «конституционный статус» и «правовой, или юридический статус».[3] 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 максимально широко, выделяются такие его элементы, как место субъекта

[1] Богданова Н.А. Система науки конституционного права. - М., 2001, с. 46-72.
[2] Там же, с. 47.
[3] Там же, с. 55-56.

в обществе и государстве, общая 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. Конституционно-правовой статус субъектов РФ, как отмечалось, является более широким понятием, под которым следует понимать совокупность не только прав, обязанностей, но и ответственности субъектов РФ 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 позволяет В.В. Иванову сделать спорный 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».[1] Использование в собственном наименовании слова «государство», способ

[1] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации», с. 110.

принятия конституции, установление собственных языков - все эти права и обязанности 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.

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 во второй теме учебного курса. Конституционно-правовой статус субъекта РФ в его правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти выделяется как особенное правовое

явление, сравнимое со статусами других субъектов РФ 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 РФ 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 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 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), а не реальные*

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 РФ и устанавливается их тождество. Сравнению подлежат не общие и не отдельные, а особенные статусы субъектов РФ в определенной сфере правоотношений - федеративных правоотношениях с Российской Федерацией, причем именно по поводу разделения государственной власти.

2. Анализ противоречия между равноправием и неравенством субъектов Российской Федерации. «По поводу равенства существует множество недоразумений, заблуждений, ошибочных и ложных представлений, - отмечается в либертарной теории права. - В их основе в конечном счете лежит непонимание того, что равенство имеет рациональный смысл, логически и практически возможно в социальном мире именно и только как правовое (формально-правовое, формальное) равенство».[1] В этой связи принцип формального правового равенства рассматривается как основа права, которому с необходимостью должен соответствовать любой правовой закон (иной источник права). Теоретическая интерпретация базовых понятий создает основу и позволяет перейти к анализу выделенного противоречия. При этом исследуются полярные антиномии, составляющие социальное противоречие, которые затем рассматриваются в своем единстве.

1.Равноправие субъектов Российской Федерации как правовая возможность. Конституционный принцип равноправия

[1] Проблемы общей теории права и государства, с. 163-164.

субъектов Российской Федерации в результате научной интерпретации базовых понятий предстает как тождество их *нормативно закрепленных* статусов в определенных видах правоотношений, как принцип формального правового равенства федеративных субъектов в правоотношениях с Российской Федерацией. Правовое регулирование статуса субъекта РФ 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 РФ. Принцип равноправия субъектов РФ 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, проанализированных выше, которые для других субъектов не установлены.

В этой связи в теории конституционного права широкое распространение получило понимание различных **видов** субъектов РФ и соответственно - различных и отличающихся друг от друга видовых статусов этих субъектов. Представители такой 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,[1] - включает не только совокупность его прав, полномочий, обязанности и ответственность, т.е. общепринятое в праве определение правового положения, но

[1] Конституционное право. Отв. ред. А.Е.Козлов, с. 223.

также и его принадлежность к определенному виду субъектов». И.А. Умнова в качестве важнейшего атрибутивного признака субъекта федерации выделяет его государственно-правовую природу. Государственные 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 РФ 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».[1]

Следует отметить, что 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 РФ и народа субъекта РФ. Отдельные (единичные) признаки республик не связаны с их правоотношениями с Российской Федерацией и не влияют на их конституционный статус в этих

[1] Умнова И.А. Конституционные основы российского федерализма, с. 90.

отношениях. По Конституции все субъекты РФ имеют одинаковый конституционный статус, т.е. идентичные права, обязанности и ответственность в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией вне зависимости от наименования. Они обладают тождественными предметами совместного ведения, равными правовыми возможностями устанавливать предметы своего исключительного ведения и организацию региональной государственной власти. Различие в наименованиях, как справедливо отмечается в научной литературе, означает не выделение различных видов субъектов, а отражает историческую преемственность в их названиях.[1]

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

[1] 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.

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 отношений 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».[1] Вывод Конституционного Суда РФ однозначен: принцип равноправия субъектов РФ не исключает вхождения автономного округа в состав края, области.

В монографическом исследовании В.В.Иванова,[2] специально посвященном изучению сложносоставных субъектов РФ, детально рассмотрены особенности такой конституционной конструкции, на обширном теоретическом и эмпирическом материале обоснована ее жизнеспособность и непротиворечивость закрепленному федеральной Конституцией принципу равноправия субъектов РФ.

Таким образом, *на конституционном уровне* закреплено формальное правовое равенство федеративных субъектов,

---

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 29. Ст. 3581.

[2] Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации». - М., 2002.

тождество, идентичность, одинаковость их статусов в правоотношениях с Российской Федерацией.

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 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» 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, в Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ данный принцип не получил своего отражения.

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. Принцип формального правового равенства четко сформулирован в весьма интересном с точки зрения разделения государственной власти Законе РФ «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ). Согласно пункту 2 статьи 3 федеральные законы в области образования регулируют вопросы отношений в области образования, которые

должны решаться **одинаково** всеми субъектами РФ (выделено автором пособия). Детальный анализ законодательства Российской Федерации в различных сферах правового регулирования осуществлен в фундаментальной монографии Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ.[1] Результаты исследования свидетельствуют, что федеральный законодатель, конкретизируя конституционный статус субъектов РФ в различных сферах общественных отношений, устанавливает одинаковый объем прав, обязанностей и ответственности для всех субъектов. Таким образом, и *на законодательном уровне* закреплено формальное правовое равенство федеративных субъектов, тождество, идентичность, одинаковость их статусов в 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 при рассмотрении темы 4 учебного курса.

Предусмотренные Основами конституционного строя (часть 3 статьи 11 Конституции РФ) договоры Федерации с ее субъектами не только конкретизировали, но нередко изменяли конституционный статус отдельных субъектов, нарушая при этом конституционный принцип равноправия, формальное правовое равенство федеративных субъектов. Такие договоры противоречили Конституции РФ и в соответствии

[1] Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003.

с либертарной теорией права не могли считаться *правовыми* источниками позитивного права. В настоящее время договорная практика, противоречащая конституционному принципу равноправия, прекращена.

Таким образом, следует отметить, что конституционный принцип равноправия субъектов РФ реализуется на разных уровнях правового регулирования: субъекты РФ обладают одинаковыми правами и обязанностями, несут одинаковую ответственность в федеративных правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти. Тем самым созданы равные правовые возможности для всех субъектов РФ в отношениях с федеральным центром, в нормах позитивного права закреплен принцип формального правового равенства.

Однако для воплощения равных правовых возможностей в правовой действительности 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 противоречия: неравенства субъектов Российской Федерации как правовой действительности.

2. Неравенство субъектов Российской Федерации как правовая действительность. При сравнении субъектов РФ во всем многообразии свойств и признаков исключается их идентичность, любой субъект не тождественен другому. Подобное неравенство субъектов, такая асимметричность федерации обусловлены неисчерпаемостью материального объекта, асимметричностью самого материального мира. При анализе противоречия между равноправием и неравенством субъектов РФ мы сравниваем субъекты РФ лишь по определенным свойствам (правам, обязанностям и ответственности) и именно по данным признакам устанавливаем их тождество (равенство) или

различие (неравенство). По этой причине наряду с правовыми возможностями, закрепленными в статусе федеративных субъектов, рассмотрению подлежат права, обязанности и ответственность, которые действительно реализуются субъектами РФ - реальные субъективные права, обязанности и ответственность. Назовем совокупность таких прав, обязанностей и ответственности реальным (фактическим) 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».[1]

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 РФ относятся обязанность реализации федеральных и право на введение национально-региональных стандартов в области образования в рамках региональных нормативов финансирования 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 ею диспропорции в социальной сфере детально исследованы Ю.А. Гонтарем на основе сравнения двух субъектов: Москвы и Ставропольского края.

[1] Богданова Н.А. Указ. соч., с. 61.

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.[1] 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.

Проведенный анализ исходного противоречия, образующего проблему, позволил уточнить понятия и содержание полярных противоположностей, составляющих данное противоречие. В результате в своей содержательной формулировке оно может быть представлено как **противоречие между одинаковыми правовыми возможностями субъектов РФ в правоотношениях с Российской Федерацией по поводу разделения государственной власти и различными реальными правами и обязанностями, приобретаемыми ими 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».[2] В форме антиномии данное противоречие можно обозначить как **формальный правовой статус субъекта (тезис) - реальный, фактический статус субъекта (антитезис).**

---

[1] Гонтарь Ю.А. Асимметрия экономического развития регионов. Современные проблемы. Стратегия регулирования. – Ставрополь, с. 8.

[2] История марксистской диалектики. - М., 1971, с. 190-191.

Исследование диалектического противоречия предполагает не только выделение антиномии, столкновение тезиса и антитезиса, но включает в себя процесс его развертывания и разрешения, так как любое противоречие - суть развивающееся противоречие и иным быть не может. Тем более это справедливо для противоречий, связанных с социальным неравенством, на разрешение которых направлена государственная социальная политика. Изыскание проблем, поиск противоречий, их составляющих не является самоцелью. Главное, как представляется, - нахождение обоснованных путей и форм их разрешения. Рассмотрим с этой точки зрения диалектику формального и реального статуса субъектов, 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%.[1] «Утвердилась государственная ложь, - так оценил это положение Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию 2000 года, - мы принимаем многочисленные законы, заранее зная, что они не обеспечены реальным финансированием».[2]

В связи изменениями Бюджетного кодекса РФ, осуще-

[1] Гонтарь Ю.А. Указ. соч., с. 130.

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

ствленными в 2000 году, в законах о бюджетах всех уровней стали определять 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).[1] 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., в 2004 году - на 1,49 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., в 2004 году - на 3,17 млрд. руб.; а Федеральный закон «О ветеранах» - соответственно в 2002 году - на 2,4 млрд. руб., в 2003 году - на 2,4 млрд. руб., в 2004 году - на 2,77 млрд. руб. Именно в таком объеме Ставропольский 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 относятся 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, преломляясь через призму асимметрии реальности, превращаются иногда в несопоставимое сущее.

[1] Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 32. Ст. 3339.

К субъективным причинам, по мнению автора, следует относить широкий комплекс политических отношений федерального центра с конкретными регионами, межличностных отношений с их руководителями, 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.[1]

Основными положениями региональной политики в Российской Федерации (утверждены Указом Президента РФ от 3 июня 1996 года № 803) в числе других определены:

- 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.

---

[1] Гонтарь Ю.А. Указ. соч., с. 127.

Отмечая идеологическое и политическое значение этих 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 должно быть **обеспечение гарантий** равного правового статуса субъектов РФ и **преодоление диспропорций,** прежде всего в социальной сфере на основе бюджетного выравнивания регионов и нивелирования субъективных факторов.

Рассмотрим данный тезис с позиций либертарной теории права. «При формальном равенстве и равной правоспособности людей их реально приобретенные права и юридические обязанности неизбежно (в силу различий между самими людьми, их реальными возможностями, условиями и обстоятельствами их жизни и т.д.): жизненные различия, измеряемые и оцениваемые одинаковым масштабом и равной мерой права, дают в итоге различия в приобретенных, лично принадлежащих конкретному субъекту (в этом смысле - субъективных) правах и юридических обязанностях, - соглашается с диалектикой формального и реального В.С.Нерсесянц. - Такое различие в правах и обязанностях у разных лиц является необходимым результатом как раз соблюдения, а не нарушения принципа формального (правового) равенства этих лиц, их равной правоспособности. Различие в приобретенных правах и обязанностях не нарушает и не отменяет принципа формального (правового) равенства».[1]

Однако, критикуя при этом так называемую «уравниловку», само различие между формальным и фактическим равенством, В.С. Нерсесянц считает надуманным. Равенство рас-

[1] Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства, с. 56-57.

сматривается только формально-правовым, а фактическое равенство - как величина иррациональная, «фантазм» типа «деревянного железа». 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 называется правовой справедливостью, отвергающей привилегии и утверждающей свободу. Требования так называемой «социальной справедливости» могут быть признаны, если они согласуются с принципом формального правового равенства.[1] Вряд ли можно согласиться с подобным теоретическими выводами из либертарной теории права, даже если они принадлежат автору этой теории. 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».[2]

---

[1] Нерсесянц В.С. Философия права, с. 17-22, 30-31.

[2] 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 компенсациюменьших 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 данной темы учебного курса. Напомню, что при исследовании рассматриваемого противоречия выделены общий, особенный и отдельные (единичные) статусы субъектов РФ. Конституционный принцип равноправия раскрывается в идентичности особенных статусов субъектов РФ, сравнимых между собой и отличных как от отдельных, так и общего статуса каждого из них. Отдельный статус конкретного федеративного субъекта в единичном правоотношении не может быть тождественен отдельному статусу другого субъекта 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 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».[1]

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.

3. 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».[2] При этом выделяют-

[1]Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 29. Ст. 3543.

[2] Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах.Изд. 2-е, перераб. и доп. Отв. ред. проф. М.Н.Марченко. Том 3. – М., 2002, с. 253.

ся 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 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.[1]

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».[2] 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). При таком различии между этими понятиями несоблюдение принципа равноправия в договорной практике рассматривается как правовая льгота, что представляется необоснованным.

В этом вопросе мной разделяется позиция А.А. Безуглова и С.А. Солдатова, которые считают, что принцип равноправия допускает льготы как правовое явление и отрицает

[1] Там же, с. 253-254.
[2] Там же, с. 259-260.

привилегии как антиправовое явление. Под льготами они понимают предусмотренное правовой нормой *преимущество* компенсационного 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** (выделено мной - В.Ч) 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.[1] При таком понимании правовая льгота рассматривается в рамках принципа формального правового равенства, а не вопреки ему и направлена на реализацию возможностей субъекта в пределах уровня и меры правового равенства, а не сверх этих пределов и меры правового равенства. Предложенная интерпретация позволяет рассмотреть правовые льготы в понятиях и категориях либертарной теории и скорректировать приведенные выше спорные выводы о так называемой «социальной справедливости».

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 **правовым** законом, не противоречащим конституционному принципу равноправия субъектов Российской Федерации и принципу

[1] Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России. В трех томах. Том 1, с. 394-395.

формального правового равенства, положенного в основу либертарной теории права.

Широкими возможностями в разрешении противоречия по поводу неравенства регионов, без сомнения, обладают договоры Федерации с ее субъектами. 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 ее становления как субъекта **в составе** Российской Федерации. 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 дальнейшую 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 равных с другими субъектами РФ конституционных возможностей в реальной политической действительности.

Подытоживая сказанное, необходимо отметить следующее. Противоречие между одинаковыми правовыми возможностями субъектов РФ в правоотношениях с Российской Федерацией 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 ре-

гионов страны. Государственная региональная политика в этой связи должна быть направлена на уменьшение диспропорций между субъектами РФ 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 РФ за счет других. Это не противоречит, а, наоборот, способствует реализации принципа равноправия, формального правового равенства, так как позволяет сблизить субъективные права и обязанности регионов и, в конечном счете, уменьшить социальное неравенство между людьми, проживающими на различных территориях нашей страны. Такой подход положен в основу федеративной реформы, проводимой в России, подробное рассмотрение которой осуществляется при изучении следующей темы учебного курса.

Тема 7. Федеративная реформа в России

1. Социально-политические предпосылки федеративной реформы.
2. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации.
3. Концепция рабочей группы Государственного совета по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти.
4. Концепция Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

---

1. Социально-политические предпосылки федеративной реформы. Децентрализация государственной власти как приоритетное направление региональной политики в конце девяностых годов прошлого столетия привела к появлению дезинтеграционных процессов в федеративных отношениях. Наметилась конфедеративная направленность в развитии Российского государства.

Самостоятельность регионов достигла опасной черты, за которой начинался распад государства. Договоры Российской Федерации с ее субъектами, конституции (уставы) субъектов РФ и региональное законодательство в значительной мере противоречили Конституции РФ и федеральным законам. В конституциях большинства национальных республик закреплялся принцип их государственного суверенитета. Часть конституционных предметов ведения и неотъемлемых прав Федерации, обеспечивающих ее государственный суверенитет, с согласия федеральной власти или без

такого согласия переходили в компетенцию субъектов РФ. Отсутствовало единое правовое пространство Российской Федерации, нередко региональное законодательство имело верховенство над федеральными законами.

Конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации не находил своего воплощения в федеративных отношениях. Искаженная договорная практика, политический субъективизм в федеративных отношениях приводили к предоставлению отдельным регионам необоснованных привилегий. Региональная политика не учитывала объективных особенностей субъектов РФ, их различные стартовые возможности в социально-экономической сфере. Необеспеченный федеральный мандат, в первую очередь, в социальной сфере, в том числе по многим продекларированным социальным льготам усиливал диспропорции в развитии регионов, приводил к социальному неравенству граждан, проживающих в разных субъектах РФ.

В результате получили свое развертывание и обострение два социальных противоречия, присущие в той или иной мере российской федеративной системе на разных этапах ее развития:

- противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих ее субъектов;

- противоречие между конституционно закрепленным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации.

Данные противоречия, о чем говорилось ранее, тесно взаимосвязаны между собой как разновидности общего противоречия между федеративной системой и составляющими ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти и образуют единую проблему российской федеративной государственности.

«Нужно признать - в России федеративные отношения недостроены и неразвиты, - подчеркнул в своем первом (**2000 года**)

Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В.В. Путин. - Региональная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезорганизацию государства. Мы все время говорим о Федерации и ее укреплении, годами об этом говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства - хочу это подчеркнуть. У нас есть, у нас создано децентрализованное государство».[1] Именно так и можно оценить социально-политическую ситуацию и состояние федеративных отношений накануне федеративной реформы, проведение которой было обусловлено необходимостью сохранения российской государственности.

В целях преодоления негативных последствий массовой децентрализации государственной власти основной направленностью федеративной реформы стала противоположная тенденция - централизация государственной власти. 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, прикрывающей латентный процесс распада».[2] Сказано емко и убедительно.

Однако преодоление дезинтеграции в федеративном государстве должно в итоге обеспечить оптимальный баланс между центром и регионами, привести к «золотой середине» в их взаимоотношениях. Централизация государственной власти не может переходить опасную черту, за которой утрачиваются федеративные начала в государственном устройстве

---

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2000 года, с. 25-26.

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

России. Поэтому при анализе федеративной реформы необходима и неизбежна постановка вопроса о судьбе социальных противоречий, которые возникли в истории российского федерализма. Какие изменения и трансформации произошли с ними: сгладились они или разрешились, перешли в латентное состояние или достигли стадии социального конфликта? На эти вопросы мы попытаемся найти ответы при рассмотрении проводимой в России федеративной реформы.

2. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации. На первоначальной стадии федеративной реформы, по-видимому, отсутствовала четко сформулированная ее концепция. В первую очередь, осознавалась потребность в неотложных и кардинальных мерах по сохранению российской государственности, недопущению развала Российской Федерации, как это случилось с Советским Союзом. И такие меры были приняты.

Начиная с 2000 года осуществлены широкомасштабные действия по выстраиванию вертикали государственной власти, обеспечению конституционной законности в деятельности всех ее уровней. Основные направления этой серьезной работы, проведенной в тот период, детально проанализированы в Аналитическом докладе Научно-исследовательского института проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной Прокуратуре,[1] положения которого использованы при раскрытии особенностей первоначальной стадии федеративной реформы.

Федеративная реформа, как принято считать, началась с образования федеральных округов и введения в них института полномочных представителей Президента РФ, хотя данный институт в субъектах РФ существовал и ранее. Проведена

[1] Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 годы). Аналитический доклад. - М., 2002, с. 11-35.

реформа Совета Федерации, из его состава выведены региональные лидеры, которые заменены представителями исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

Усилен федеральный контроль за исполнительной и законодательной властью субъектов РФ, создан институт федерального вмешательства, приняты решительные меры по обеспечению верховенства Конституции РФ и федеральных законов, приведению в соответствие с ними всего регионального законодательства и договоров между Российской Федерацией и ее субъектами.

Решительная и жесткая государственная политика по наведению конституционного порядка дала свои результаты. Законодательное ограничение договорного процесса в совокупности с его реальными недостатками и упущениями привели к возникновению негативного отношения к договорной форме разделения государственной власти вплоть до полного отрицания возможности ее применения в конституционной практике.

По мнению Т.А. Рабко, четко обозначилась властная группа (сотрудники администрации Президента РФ и ряд глав субъектов Федерации), которая категорически отрицала 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 условиях 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».[1]

---

[1] Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами: проблемы и перспективы /Т.А.Рабко, Т.М.Толстая, А.В.Федоров. – М., 2001, с. 53.

В результате была проведена жесткая политическая акция по расторжению договоров: действие 38 из них было прекращено, остальные восемь фактически не действуют. Подводя первоначальные итоги федеративной 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.[1] 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».[2]

Государственная политика, ориентированная на централизацию государственной власти, реализовалась всеми ее ветвями, в том числе и судебной властью. Иногда, вследствие неверного понимания самой государственной политики считается, что некоторые ветви или органы государственной власти якобы «деполитизированы». «Но власть вне политики - это абсурд, - справедливо отмечает Н.И. Матузов. - Например, Конституционный Суд постоянно декларирует свою «аполитичность». Однако этот важнейший орган - составная часть (ветвь) государственной власти и в качестве таковой олицетворяет и осуществляет ее политику. Иначе и быть не может. Тот факт, что высокие судьи не участвуют в митингах, еще не означает, что они вне политики. Все решения Конституционного Суда, будучи по своей природе юридическими, неизбежно приобретают и политическое значение. А некоторые из них - ярко выраженное (например, постановление по

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

[2] Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 32-33.

«чеченскому делу», касающееся толкования ст. 111 Конституции РФ и др.)».[1]

Июньские (2000 года) решения Конституционного Суда РФ, детально рассмотренные при изучении темы 5 учебного курса, явились важным шагом в общей совокупности действий по реализации федеративной реформы в России. Отрицание суверенитета (даже ограниченного) национальных республик, признание неконституционными ряда суверенных прав, провозглашенных в их основных законах - эти и другие правовые позиции Конституционного Суда РФ явились судебной основой для пересмотра конституций республик в составе Российской Федерации.

В целях обеспечения верховенства Конституции РФ и федеральных законов значительно 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 - федеральный регистр, 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 соответствие приведены положения 66 конституций и уставов субъектов Федерации. Только в 2001 году выявлено более четырех

[1] Российская правовая политика: Курс лекций /Под ред. д.ю.н., проф. Н.И. Матузова и д.ю.н., проф. А.В. Малько. – М., 2003, с. 35.

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, комплексные меры, принятые всеми ветвями и уровнями государственной власти, «привели к относительной стабилизации правовой дисциплины и правопорядка, обеспечению конституционной законности».[1]

«По настоящему сильное государство - это еще и прочная федерация, - отметил Президент России В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию **2001 года.** - Сегодня уже можно сказать: период «расползания» государственности позади. Дезинтеграция государства, о которой говорилось в предыдущем Послании, остановлена».[2] Первоначальная стадия сохранения государственности была пройдена, требовалась фундаментальная концепция дальнейшего реформирования публичной власти в Российской Федерации.

3. Концепция рабочей группы Государственного совета по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Административные меры по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным не могли решить проблему федеративной государственности. Возникла необходимость в четком разделении государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, пересмотре на этой основе самого федерального законодательства.

В Послании Президента России Федеральному Собранию

---

[1] Состояние законности в Российской Федерации (2000-2001 годы). Аналитический доклад, с. 22.

[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. 4.

2001 года в качестве приоритетной задачи было обозначено «определение конкретных четких полномочий центра и субъектов Федерации в рамках их совместной компетенции. Это разграничение федеральными законами, хочу это особо подчеркнуть, именно федеральными законами, предметов ведения и полномочий между федеральным центром и региональным уровнем управления. Сегодня это потенциально конфликтное поле следует минимизировать, точно определив, где должны быть полномочия федеральных органов, а где субъектов Федерации. Иначе эта ситуация будет порождать новые споры, будет использоваться противниками курса на укрепление Федерации».[1]

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 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.

Основная идеология Концепции - оптимальное сочетание централизации и децентрализации государственной власти в федеративном государстве: «Федерализм - это всегда поиск 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

[1]Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года, с. 6-7.

самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации в реализации их прав и полномочий».

Важнейшие предложения Концепции в обобщенном виде можно свести к следующим положениям.[1]

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 едиными для всех субъектов.

Пятое - приведение в соответствие с Конституцией РФ не только регионального, но и федерального законодательства. Выявление и устранение неконституционного вмешательства

[1] Казанский федералист. 2002. № 1, с. 105-132.

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 по Конституции обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Базовые 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.

4. Концепция Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. 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 региональной 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».[1]

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».[2]

Концепция, разработанная Комиссией, определила основные направления и принципы реформы федеративных отношений и местного самоуправления. (В рамках учебного курса рассматривается лишь федеративная реформа.

---

[1]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.

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

Реформа местного самоуправления требует отдельного изучения).

Исходным теоретическим положением Концепции является недопустимость общего объекта у разных уровней государственной власти. Всю компетенцию, в том числе по предметам совместного ведения, необходимо разграничить между различными уровнями власти. Причем полностью, до конца, без каких-либо остаточных общих вопросов, которые могут или должны решаться совместными усилиями федеральных и региональных органов государственной власти. На основе такого дуалистического принципа разграничения компетенции полномочия органов государственной власти субъектов РФ должны быть четко разделены на «собственные» и «делегированные».

К ***собственным*** отнесены **финансируемые из бюджетов субъектов РФ** полномочия органов их государственной власти. К ним относятся, во-первых, полномочия, установленные законами субъектов РФ по предметам ведения субъектов РФ; во-вторых, полномочия по предметам совместного ведения, закрепленные за органами государственной власти субъектов РФ федеральными законами. Эти полномочия должны быть обеспечены для своего исполнения необходимыми доходными источниками, которые закрепляются за субъектами РФ соответствующими федеральными законами. В отношении собственных полномочий субъектов РФ по предметам совместного ведения на федеральном уровне могут быть определены только общие цели и принципы осуществления. Федеральные законы в этой сфере, по-видимому, должны носить рамочный характер. Органы государственной власти субъектов РФ самостоятельно регулируют объем, структуру, конкретный порядок и условия исполнения за счет собственных средств расходных обязательств, вытекающих из этих полномочий.

В-третьих, к собственным отнесены полномочия,

которые субъекты РФ сами устанавливает для себя своими законами в случае и в рамках пробелов федерального законодательства по предметам совместного ведения и финансируют из своих бюджетов.

К ***делегированным*** отнесены полномочия органов государственной власти субъектов РФ, которые переданы, делегированы им органами государственной власти Российской Федерации вместе с субвенциями из федерального бюджета, необходимыми для их исполнения. Для делегированных полномочий объем, структура, конкретный порядок и условия исполнения расходных обязательств устанавливаются федеральными законами. Финансовое обеспечение делегированных полномочий закрепляется за федеральным бюджетом, а их исполнение - за бюджетами субъектов РФ в пределах и за счет передаваемых на эти цели субвенций из федерального бюджета.

Необходимость разработки именно такой Концепции была обусловлена сложившейся практикой, когда руководители регионов, не реализуя свои правомочия, перекладывали 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 руководителя Комиссии 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».[1] Общетеоретическая,

[1] Козак Д.Н. Федеральная реформа – новый этап в гармонизации российского законодательства, с. 9.

на первый взгляд, проблема разделения государственной власти в стране приобрела вполне реальное проявление в жизни многих людей.

Рассмотрим юридическое содержание предложенного Комиссией способа правого регулирования федеративных отношений. Разделение государственной власти **на уровне Конституции РФ** основано, как отмечалось, на общедозволительном типе правового регулирования общественных отношений, который порождает **общие** конституционные правоотношения. При формировании **конкретных** правоотношений правовое регулирование обусловливается соотношением позитивных обязываний и юридических дозволений. В этой связи в юридической науке выделяются правотношения активного и пассивного типа.

Различия между ними подробно раскрыты в работах С.С. Алексеева. «Правоотношения активного и пассивного типа - д*ва 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».[1] Если в отношениях пассивного типа основным способом правового регулирования является юридическое дозволение, то в отношениях активного типа - позитивное 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».[2] В теории конституционного права необходимость выделения этих двух различных видов

[1] Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Том II, с.110.
[2] Алексеев С.С. Теория права, с. 231.

конституционных правоотношений обозначена в работах В.О.Лучина.[1]

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.[2] 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.

Комиссией предложен принципиально иной способ правового регулирования конкретных компетенционных отношений между Федерацией и ее субъектами на основе **позитивного обязывания** его участников. При разграничении компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения за органами государственной власти субъектов РФ закрепляются полномочия, которые они **обязаны** выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Тем самым в рамках предметов совместного ведения выделен новый класс правоотношений - активного типа, в которых «активный центр» находится в юридической обязанности и которые возлагают на субъекты РФ обязанность выполнения закрепленных полномочий.

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**

---

[1] Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. – М., 2002, с. 135-136; Он же. Конституционные нормы и правоотношения. – М., 1997, с. 154-156.

[2] Алексеев С.С. Общая теория права. В двух томах. Том II, с.109.

обязывания. В этом заключается важнейшая конструктивная направленность федеративной реформы.

Реализация Концепции, разработанной Комиссией Д.Н. Козака, осуществлялась поэтапно, путем принятия пакетов федеральных законов. Можно условно выделить три таких взаимосвязанных этапа.

На первом этапе подготовлен и принят 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». Данный закон закрепил основные принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, лежащие в основе Концепции, определил полномочия органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения, обозначил финансовую основу их реализации.

Законодательно установлен *дуалистический* принцип разделения государственной власти. Аналогичные полномочия не могут одновременно возлагаться на органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов (пункт 4 статьи 26^1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ).

Впервые закреплена правовая возможность и правовые формы наделения органов государственной власти субъектов РФ полномочиями по предметам ведения Российской Федерации: «Полномочия, осуществляемые органами государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными

правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также соглашениями» (пункт 3 статьи 26^1 Закона).

Закреплено разделение полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения на собственные и делегированные, установлен исчерпывающий (закрытый) перечень собственных полномочий (в количестве 41 полномочия) органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения (пункт 2 статьи 26^3 Закона). Остальные полномочия по предметам совместного ведения тем самым автоматически переходят в компетенцию органов государственной власти РФ и могут передаваться органам государственной власти субъектов РФ лишь с соответствующими финансовыми ресурсами.

Усилена ответственность органов государственной власти субъекта РФ за невыполнение или ненадлежащее выполнение закрепленных полномочий путем введения института (федеральной) временной финансовой администрации. Такой орган может быть образован по ходатайству Правительства РФ решением Высшего Арбитражного Суда на срок до одного года в случае, если просроченная задолженность субъекта РФ превышает 30 процентов собственных доходов бюджета субъекта РФ в последнем отчетном году (статья 26^9 Закона).

Федеральный закон определен приоритетной формой разграничения полномочий в пределах конституционно установленных предметов ведения. Заключение договоров о разграничении полномочий 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». Договор о разграничении полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов подписывается Президентом РФ и высшим должностным

лицом субъекта РФ и утверждается федеральным законом. Договор имеет силу федерального закона и может быть изменен, его действие может быть приостановлено только путем внесения в него изменений и (или) дополнений (статья 26^7 Закона).

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ признан утратившим силу. Установленные им принципы, направленные на достижение баланса между различными уровнями государственной власти (равноправие субъектов РФ, недопустимость ущемления их прав и интересов при разграничении предметов ведения, рамочное федеральное регулирование по предметам совместного ведения, согласование интересов Российской Федерации и интересов ее субъектов, добровольность и гласность заключения договоров и соглашений) Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ не закреплены.

На втором этапе подготовлены и приняты Федеральные законы от 29 июля 2004 года № 95-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации о налогах и сборах» и от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».

В законодательство введено важнейшее базовое понятие «расходное обязательство» - обусловленная законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанность Российской Федерации, субъекта РФ, муниципального образования предоставить юридическим или физическим лицам, органам власти средства соответствующего бюджета. Сам бюджет определяется как форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств того или иного уровня публичной власти. Осуществляется

классификация расходных обязательств, возникших в связи с установлением собственных и делегированных полномочий. В бюджетах субъектов РФ раздельно предусматриваются средства, направленные на исполнение расходных обязательств в рамках собственных полномочий, финансируемых за счет собственных доходов, и расходных обязательств в рамках делегированных полномочий, осуществляемых за счет субвенций из федерального бюджета.

Для исполнения расходных обязательств, вытекающих из собственных полномочий субъектов РФ, определяются собственные доходы их бюджетов, к которым относятся:

- налоговые доходы, зачисляемые в бюджеты субъектов РФ в соответствии с бюджетным и налоговым законодательством;

- неналоговые доходы (части прибыли унитарных предприятий субъектов РФ; часть платежей за негативное воздействие на окружающую среду; часть платежей за пользование лесным фондом);

- доходы, полученные бюджетами субъектов РФ в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций из Федерального фонда компенсаций.

Закреплена схема финансирования расходных обязательств, вытекающих из собственных полномочий субъектов РФ, за счет закрепления за ними собственных доходов, которая состоит из двух взаимосвязанных частей. Во-первых, впервые Бюджетным кодексом (а не ежегодными законами о федеральном бюджете) устанавлены ***единые*** для всех субъектов РФ и ***постоянные*** (без указания срока, а не на один, два или три года) нормативы отчислений от федеральных и региональных налогов. Такая бюджетная политика позволяет повысить предсказуемость и стабильность налоговых доходов субъектов РФ, создает стимулы для развития региональной экономики и укрепления собственного налогового потенциала. Впервые сделана попытка переориентировать бюджетную и налоговую

политику с преимущественно фискальных целей по изъятию налогового потенциала регионов, на стимулирование, как это не парадоксально звучит, увеличения этого налогового потенциала и развитие собственной экономики.

Прежний подход был экономически и политически несостоятелен. При временных нормативах, меняющихся ежегодными федеральными законами о федеральном бюджете, чем больше субъект РФ зарабатывал, тем больше у него изымалось в федеральный бюджет. Пропадало всякое желание работать и поднимать экономику. Проще было быть дотационным регионом. Порочность подобной иждивенческой политики, политики паразитизма одних регионов за счет других очевидна. Теперь в составе бюджета каждого субъекта РФ возникает, образно говоря, собственная, причем постоянная (в объеме постоянных нормативов отчислений от федеральных и региональных налогов) часть собственных доходов, которая не может быть изъята законом о федеральном бюджете на очередной год.

Во-вторых, для выравнивания бюджетной обеспеченности различных субъектов, уменьшения диспропорций между субъектами РФ, о которых говорилось при изучении темы 6 учебного курса, ежегодно в составе федерального бюджета для субъектов РФ предусматриваются (по специальной методике) дотации из Федерального фонда поддержки субъектов РФ.

Таким образом, на втором этапе законодательно закреплены налоговые и бюджетные механизмы исполнения расходных обязательств субъектов РФ, вытекающих как из собственных, так и делегированных полномочий.

На третьем этапе разработан и принят Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных

законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Этим законом, исходя из принципов разделения государственной власти, установленных на первых двух этапах правового регулирования федеративной реформы, осуществлено упорядочение, пересмотр, своего рода масштабная систематизация российского законодательства. Внесены изменения и дополнения в 152 федеральных закона, 112 федеральных законов и других нормативных актов признаны утратившими силу полностью или частично. Из законодательных актов исключались положения, устанавливающие полномочия и (или) вытекающие из них расходные обязательства субъектов РФ, не включенные в исчерпывающий перечень, установленный Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. Ибо в противном случае это влекло за собой возможность предъявления к федеральному бюджету требований о выплате субвенций, не учтенных при разграничении доходных источников. Описание полномочий органов государственной власти субъектов РФ приводилось в соответствие с указанным перечнем. Изменялись расходные обязательства, подлежавшие исполнению одновременно за счет средств двух или более уровней бюджетной системы. Особое внимание уделено четкому разграничению полномочий различных уровней публичной власти по выплате денежных компенсаций за социальные льготы, установленные федеральным законодательством.

Федеративная реформа направлена на реализацию конкретных практических задач. Во-первых, закрепить за субъектами РФ полномочия, которые они **обязаны** выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут

ответственность перед населением. Остальные полномочия по предметам совместного ведения оставлены за федеральным центром и могут передаваться субъектам только с соответствующими финансовыми средствами. Во-вторых, закрепить за субъектами РФ необходимые финансовые средства, которых хватило бы для исполнения закрепленных за ними полномочий, выровнять бюджетную обеспеченность регионов, уменьшить диспропорции между ними и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных территориях нашей страны.

В-третьих, упразднить «необеспеченный федеральный мандат», в первую очередь, в социальной сфере, при котором многие социальные льготы и гарантии, заявленные федеральными законами, финансировались из федерального бюджета частично. В подобной ситуации, рассмотренной при изложении темы 6 учебного курса, субъекты РФ были вынуждены изыскивать средства для обеспечения федерального мандата из своих нередко дотационных бюджетов, что приводило к социальной напряженности и опять же к социальному неравенству граждан, проживающих в разных регионах страны.

«И субъекты Федерации, и муниципалитеты должны знать, за исполнение каких функций и за предоставление каких публичных услуг они отвечают, - подчеркнул Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации **2004 года**. - А также - из каких источников они все это будут финансировать».[1]

Особое значение имеет федеративная реформа в социальной сфере. Не останавливаясь на особенностях и этапах замены социальных льгот и гарантий денежными компенсационными выплатами, что не является предметом данного

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2004 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства).- М., 2004, с. 24.

учебного курса, необходимо подчеркнуть следующее. Впервые в социальной сфере осуществлено четкое разграничение компетенции между всеми уровнями публичной власти, определены доходные источники и расходные полномочия для реализации закрепленных полномочий, установлена ответственность за их невыполнение. Предпринята попытка упразднить необеспеченный федеральный мандат, обеспечить реальное предоставление декларированных социальных льгот и гарантий, покончить с «государственной ложью» в социальной сфере.

Вместе с тем, федеральные законы, направленные на реформирование федеративных отношений, содержат и спорные положения, не все из них соответствуют конституционным нормам. Обоснованные предложения в этом направлении высказаны:

- на парламентских слушаниях по проекту Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ 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.); [1]

- на заседании Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации - Совета законодателей (Ю.А. Гонтарь, Ю.И. Оноприенко, В.М. Платонов, В.Ф. Сазонов, К.Б. Толкачев и др.), состоявшемся 9 июля 2004 года с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина, на котором обсуждался пакет законопроектов второго и третьего этапов реформы, перед его вторым чтением

[1] 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.

в Государственной Думе РФ.[1] Рассмотрим некоторые дискуссионные нормы, которые приводят к нарушению баланса государственной власти в Российской Федерации.

Первое. Полномочия, закрепленные за органами государственной власти субъектов РФ Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, затрагивают только часть предметов совместного ведения. Тем самым предлагается ограничить компетенцию субъектов РФ по предметам совместного ведения, т.е. их правовую свободу, гарантированную Основным Законом страны. Вопреки Конституции РФ многие полномочия по предметам совместного ведения фактически переданы в ведение Российской Федерации и соответственно уменьшены права регионов в этой сфере.

По мнению Т.Я. Хабриевой, представляется возможным толковать нормы Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ таким образом, что «субъекты Российской Федерации вправе принимать к своему решению и другие вопросы, если они не отнесены к федеральному ведению и вопросам местного значения».[2] Такой вывод не убеждает, ибо в самом Федеральном законе от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ четко закреплены следующие положения:

- перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществляемых за счет их бюджетов (за исключением федеральных субвенций), который закреплен настоящим законом, не может быть изменен иначе как путем внесения в него изменений или в порядке опережающего правового регулирования субъектов РФ в случае и в пределах пробелов федерального правового регулирования по предметам совместного ведения (пункты 4 и 5 статьи 26^3), которых, как известно, федераль-

---

[1] Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года.

[2] Хабриева Т.Я. Федерализм в России – современный этап развития – Казанский федералист, 2003 , № 1(5), зима, с. 7.

ный законодатель старается не допустить и не оставить субъектам РФ места для регионального законотворчества в сфере совместной компетенции;

- полномочия государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, не предусмотренные настоящим законом и установленные другими федеральными законами, осуществляются за счет субвенций из федерального бюджета (пункт 7 статьи 26^3).

Аналогично и Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ установлен исчерпывающий перечень расходных обязательств субъектов РФ (статья 85 измененного Бюджетного кодекса РФ), вытекающий из их собственных и делегированных полномочий, закрепленных Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ.

Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ не включены в компетенцию субъектов РФ следующие сферы общественных отношений, отнесенные статьей 72 Конституции РФ к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов:

- обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции РФ и федеральным законам (пункт «а» части 1 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»);

- особо охраняемые природные территории (пункт «д»);

- административное, 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 на защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечении законности, правопорядка, общественной безопасности (пункт «б»). Согласно Федеральному закону от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ субъекты РФ не могут заниматься финансированием 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 сложившейся ситуации, когда Российскому государству объявлена террористическая война, смогут в одиночку без региональных властей решить проблему общественной безопасности.

Однако федеральный центр вместо того, чтобы объединить усилия всех уровней публичной власти для противодействия терроризму, исключает самое главное звено - регионы, на территории которых и разворачивается борьба с этим злом. Ставропольский край, например, ежегодно выделяет до 1 млн. рублей на обеспечение общественной безопасности края. Трудно даже представить себе, как может развиваться ситуация, когда регионы не будут заниматься этой проблемой.

Очень образно сказал по этому поводу на заседании Совета Законодателей **Председатель Московской городской Думы В.М. Платонов:**

«Если мы отдадим вопросы финансирования милиции на усмотрение Правительства, то они будут финансировать милицию по остаточному принципу. Можно, конечно, ругать регионы и отобрать у них возможность платить милиции. Государство не может, субъекты Федерации не имеют права. А кто имеет право? Бандиты? Или милиционеры сами будут

зарабатывать себе деньги? Они заработают. Только что от этого будет с государством?»[1]

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».[2]

Второе. Полномочия органов государственной власти субъектов РФ в перечисленных сферах общественных отношений не предусмотрены Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, а, следовательно, (согласно пункту 7 статьи 26^3 этого закона), если они установлены другими федеральными законами, должны осуществляться только за счет субвенций из федерального бюджета. Именно под этим углом зрения осуществлялся пересмотр федерального законодательства. Необходимо было исключить расходные полномочия субъектов РФ, не включенные в исчерпывающий перечень, установленный Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, привести их описание в соответствие с пунктом 2 статьи 26^3 этого закона. В противном случае, как отмечалось, появлялась возможность предъявления к федеральному бюджету требований о предоставлении соответствующих субвенций на их выполнение.

Однако не все федеральные законы, предусматривающие полномочия органов государственной власти субъектов РФ, подверглись пересмотру. Достаточно назвать, например:

---

[1] Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года, с. 44-45.

[2] Стенограмма парламентских слушаний, с. 54

- Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации», устанавливающий возможность создания в субъектах РФ конституционных (уставных) судов (статья 4 Федерального конституционного закона). Конституционный (уставный) суд субъекта РФ создается субъектом РФ и финансируется за счет его бюджета (статья 27 Федерального конституционного закона);

- Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», устанавливающий возможность учреждения должности уполномоченного по правам человека в субъектах РФ конституцией (уставом), законом субъекта РФ, деятельность которого финансируется из средств бюджета субъекта РФ (статья 5 Федерального конституционного закона).

В этой связи возникает проблемная ситуация, которая требует тщательного рассмотрения.

Проблемная ситуация № 7. Федеральным конституционным законом «О судебной системе в Российской Федерации» субъектам Российской Федерации предоставлена *правовая возможность* создавать своими законами конституционные (уставные) суды субъектов РФ, которые содержатся за счет их бюджетов. Таким образом, федеральным ***конституционным*** законом, который имеет юридическую силу выше обычного федерального закона (часть 3 статьи 76 Конституции РФ), эти полномочия в области судоустройства отнесены к *собственным* полномочиям субъектов РФ. Соответственно вытекающие из них расходные обязательства должны быть расходными обязательствами субъекта РФ. Однако согласно статье 85 Бюджетного кодекса (в редакции Федерального закона от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ) расходные обязательства субъекта РФ не могут возникнуть для осуществления полномочий по предметам ведения Российской Федерации. По этой причине

такие полномочия могут быть только *делегированными*, а вытекающие из них расходные обязательства должны быть расходными обязательствами Российской Федерации. Как решать это противоречие в юридической практике?

Продолжать деятельность конституционных (уставных) судов и финансировать ее за счет собственных бюджетов? Однако Федеральным законом от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ закреплен исчерпывающий перечень расходных обязательств субъекта РФ, на выполнение которых могут быть направлены средства бюджета субъекта РФ, и таких расходных обязательств данный перечень не предусматривает. В этой связи финансирование конституционных (уставных) судов субъектов РФ за счет их собственных бюджетов с 1 января 2005 года должно рассматриваться как нецелевое использование бюджетных средств и преследоваться по закону. А как же тогда норма федерального ***конституционного*** закона, разрешающая такое финансирование за счет бюджетов субъектов РФ? А может, тогда следует предъявить к федеральному бюджету требования о предоставлении субвенций для финансирования этих полномочий как делегированных?

Вряд ли стоит сомневаться в содержании федерального ответа. Он легко прогнозируем: федеральным конституционным законом выполнение этих полномочий не вменялось в обязанность субъекту РФ, ему предоставлялась лишь правовая возможность самостоятельного наделения ими самого себя; субъект РФ добровольно взял на себя эти полномочия при условии их финансирования из собственного бюджета. Но тогда по Федеральному закону от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ эти расходы должны рассматриваться как нецелевые. Возникает порочный круг. Причем это не наукообразное теоретизирование. С такой проблемной ситуацией столкнутся субъекты РФ, которые уже имеют конституционные (уставные) суды. Другие субъекты РФ не будут связываться с их созданием, дабы не попасть в эту юридическую ловушку.

Аналогичная проблемная ситуация имеет место с финансированием деятельности уполномоченных по правам человека в субъектах РФ.

При таком подходе субъекты РФ должны упразднить должности уполномоченного по правам человека, ликвидировать конституционные (уставные) суды. Названные полномочия не отнесены Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ к их ***собственным*** расходным полномочиям и могут быть только ***делегированными***, которые финансируются за счет федерального бюджета. Направление на эти цели средств регионального бюджета должно квалифицироваться как нецелевое использование бюджетных средств и преследоваться по закону. В результате теоретическая конструкция, положенная в основу реформирования федерального законодательства, приводит к логическому и практическому абсурду.

Следует отметить, что большинство федеральных законов в сфере совместного ведения подверглись изменению, расходные полномочия органов государственной власти субъектов РФ максимально приведены в соответствие с исчерпывающим перечнем, установленным Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. **В результате сведена к минимуму или полностью упразднена компетенция регионов по многим предметам совместного ведения.**

Особенно острыми являются вопросы владения, пользования и распоряжения природными ресурсами, которые отнесены Конституцией РФ к предметам совместного ведения. 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 радикальном ограничении компетенции субъектов РФ в этой сфере (и даже

полном ее упразднении?!) помимо несоответствия такого подхода 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 неприемлемыми в федеративном государстве. И не только в отношениях с Чечней, а со всеми федеративными субъектами.

Однако субъекты РФ исключены из числа участников лесных и водных правоотношений, значительно сокращена их компетенция в сфере недропользования (статьи 13, 59, 83 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ). Согласно Заключению Комитета по природным ресурсам и природопользованию самой Государственной Думы РФ, которая принимала данный закон, такая реформа противоречит Конституции РФ, приводит к централизации управления и потере стимулов у субъектов РФ.

Законом РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-I «О недрах» еще до реформирования федеративных отношений было осуществлено детальное разграничение компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами. При этом разделение государственной власти дополнялось различными формами сотрудничества и согласования интересов двух уровней государственной власти. Выделялись совместные полномочия, которые реализовывались общими усилиями. Так, по наиболее важным вопросам принимались совместные решения федеральных и региональных органов государственной власти: определение участков недр федерального значения (статья 21); подготовка перечней участков недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях соглашений о разделе продукции (пункт 7 статьи 4). Совместные решения федеральных и региональных органов в семи случаях из четырнадцати предусмотренных Законом РФ «О недрах» (пункты 3, 4, 6, 8-11,

14 статьи 10^1), являлись основаниями получения права пользования участками недр. Тем самым закреплялся уникальный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов при владении, пользовании и распоряжении недрами, так называемый принцип «двух ключей», который «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».[1]

В ходе федеративной реформы разрушен сложившийся механизм сотрудничества, упразднено совместное владение, пользование и распоряжение недрами Российской Федерацией и ее субъектами в интересах народов, проживающих на территориях регионов, и интересах всего многонационального народа России. На основе дуалистического подхода осуществлено разграничение полномочий. Компетенция субъектов РФ в этой сфере по Федеральному закону от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (статья 13) сведена к минимуму и распространяется в основном на участки недр, содержащие месторождения общераспространенных полезных ископаемых.

Остальные участки недр фактически переданы Российской Федерации, так как для получения ими правового статуса федерального значения уже не требуется совместного с органами государственной власти решения (статья 2^1 скорректированного Закона РФ «О недрах»). Достаточно решения самих федеральных органов, на основании которого любой участок недр на территории субъекта РФ может получить правовой статус объекта федерального значения. Таким образом, в нарушение Конституции РФ упразднено совместное владение,

[1] Филиппенко А. Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции – Федерализм, 2002, № 3, с. 15.

пользование и распоряжение недрами на территории субъектов РФ. Сохраненная норма статьи 2 Закона РФ «О недрах», согласно которой «Владение, пользование и распоряжение государственным фондом недр в пределах территории Российской Федерации в интересах народов, проживающих на соответствующих территориях, и всех народов Российской Федерации осуществляются совместно Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации», в результате пересмотра других законодательных норм осталась пустой декларацией, не соответствующей реальному разграничению компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере недропользования.

Еще более радикально решены вопросы владения, пользования и распоряжения лесными и водными ресурсами. Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (статья 83) полностью изменена концепция Лесного кодекса РФ, который в прежней редакции уже был предметом рассмотрения в Конституционном Суде РФ. Из состава лесного законодательства Российской Федерации исключены законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (статья 1 Лесного кодекса). Тем самым в нарушение Конституции РФ (пункт «в» части 1 статьи 72) лесные ресурсы перераспределены в предметы ведения Российской Федерации. Ибо по предметам совместного ведения субъекты РФ имеют право принимать (в соответствии с федеральными законами) свои законы и иные нормативные правовые акты.

Статья 13 Лесного кодекса, в которой в числе участников лесных отношений обозначены субъекты РФ, оставлена без изменения. Однако эта норма осталась декларативной, ее содержание выхолощено последующими изменениями. Лесной фонд объявлен только федеральной собственностью, не оставлена возможность передачи его части в собственность субъектов РФ (статья 19 Лесного кодекса). Исключена статья 47 Лесного кодекса, определявшая полномочия субъектов РФ

в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Тем самым упразднен правовой статус субъектов РФ в лесных правоотношениях, они выведены из состава участников этих правоотношений, несмотря на декларативную норму статьи 13 Лесного кодекса. Исключено участие органов государственной власти (даже путем согласования) в решении вопросов аренды, безвозмездного пользования, концессии и краткосрочного пользования участками лесного фонда (глава 6 Лесного кодекса), отнесении лесов к группам лесов и категориям защитности первой группы, их перевода в нелесные, контроле за состоянием, использованием, охраной, защитой лесного фонда и воспроизводства лесов (глава 9 Лесного кодекса). Исключена статья 100 об участии органов государственной власти субъектов РФ в организации борьбы с лесными пожарами, вредителями и болезнями леса. Теперь органы государственной власти субъектов Российской Федерации не имеют права заниматься охраной лесов, находящихся на их территории, ибо это является нецелевым использованием бюджетных средств и преследуется по закону.

На основании анализа исключенных теперь законодательных норм об участии органов государственной власти в лесных правоотношениях Конституционный Суд РФ, проверяя в 1998 году конституционность статей 19, 46, 47 Лесного кодекса по запросу Администрации Хабаровского края, сделал вывод о том, что «полномочия Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов распределены на основе совместного ведения».[1] Реформированный Лесной кодекс полностью исключил лесные отношения

[1] Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред Б.С.Эбзеев: В 2т. – М., 2001. – Том 1, с. 385.

из предметов совместного ведения, а субъекты РФ - из числа их участников.

Аналогичным образом пересмотрен Водный кодекс. Оставлены декларативные нормы о том, что:

- водное законодательство находится в совместном ведении, а в его состав входят законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ (статья 2 Водного кодекса);

- субъекты РФ являются участниками водных отношений (статья 23 Водного кодекса).

Однако при этом установлена исключительная федеральная собственность на все водные объекты (кроме отдельных объектов, которые могут находиться в муниципальной и частной собственности), упразднено всякое участие субъектов РФ во владении, пользовании и распоряжениями водными объектами. Исключена статья 66 Водного кодекса, определявшая полномочия субъектов РФ в области использования и охраны водных объектов. Тем самым упразднен правовой статус субъектов РФ в водных правоотношениях, и они выведены из состава их участников.

На заседании Совета законодателей 9 июля 2004 года прозвучала серьезная обеспокоенность руководителей законодательных органов субъектов РФ по этому поводу. Очень остро прозвучали слова **Председателя Законодательного Собрания Хабаровского края Ю.И. Оноприенко:** «Мы - представители субъектов - уже неоднократно высказывали свою позицию по недрам, лесным и водным отношениям. Многие территории богаты природными ресурсами, и нам не безразлично, как они используются и как ими управляют. Если лес, недра, вода, морские биоресурсы будут находиться в федеральной собственности и управляться из центра, то как регионы будут решать проблемы местного населения, коренных малочисленных народов? Как решать вопросы регионального экономического характера?»[1]

[1] Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года, с. 35.

Президент Российской Федерации В.В. Путин поддержал выступающих: «Озабоченность, которая здесь прозвучала в том смысле, что регионы в каких-то важных элементах этого хозяйства оттесняются, я тоже разделяю. Нужно внимательно посмотреть. Все властные полномочия в этой сфере невозможно сконцентрировать в центре, хотя разграничения здесь внятные должны быть».[1]

Однако, к сожалению, в обсуждаемых тогда законопроектах ничего не поменялось. В настоящее время они уже приняты. В результате территории, занятые лесным фондом и водными объектами, в нарушение Конституции РФ (часть 1 статьи 5, статья 9, части 1 и 5 статьи 66, статьи 72 и 76) фактически изъяты из территорий субъектов РФ и превращены в федеральные территории с особым правовым статусом и прямым федеральным управлением.

Третье. 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 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 4 статьи 3 Конституции РФ).

Следует отметить, что усиление ответственности субъектов РФ не корреспондируется с установлением ответственности федеральных органов государственной власти за невыполнение их конституционно закрепленных полномочий в рамках статьи 71 Конституции РФ. «Безусловно, нелегко добиваться соответствия конституций и законов субъек-

[1] Там же, с. 18.

тов 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».[1]

Четвертое. Усиление централизации проявляется и в регулировании договорной практики. Согласно Федеральному закону от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ 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 академиком О.Е. Кутафиным: «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».[2]

Сверхцентрализация совместной компетенции на федеральном уровне является отличительной особенностью пакета законов, регулирующих проведение федеративной реформы. «Можно представить, - обоснованно считает Б.С. Крылов, формулируя концепцию развития законодательства в сфере федеративных отношений, - что если по предметам совместного

[1] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 264.
[2] Стенограмма парламентских слушаний, с. 59.

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».[1] Таким образом, с принятием рассмотренных федеральных законов закреплена максимальная централизация государственной власти в стране.

В результате гарантированная статьей 73 Конституции РФ вся полнота государственной власти субъектов РФ вне компетенции Российской Федерации, их правовая свобода по предметам совместного ведения оказывается абсолютно фиктивной,[2] а сами законы с позиций либертарного правопонимания вряд ли могут считаться правовыми.

Подавляющая часть правового поля отдана в компетенцию федеральной власти, оставшийся кусочек региональной компетенции в любой момент может быть перераспределен. Принятие указанных федеральных законов является тому подтверждением и ярким примером официального позитивистского правопонимания. «Прошлые и современные приверженцы легистско-позитивистского подхода, отождествляя право и закон, сводят проблему социального смысла и роли права к вопросу о принудительно-регулятивном значении норм законодательства, - обоснованно считает академик В.С.Нерсесянц. - Праву при этом придается узкое технико-инструментальное значение: оно выступает лишь как официальное наказательное орудие и силовое средство для осуществления социального управления, регламентации и контроля. Причем выбор тех или иных форм и направлений правовой

---

[1] Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений. В кн.: Концепции развития российского законодательства, с. 45.

[2] Об этом еще в 2001 году писала Н.В.Варламова в кн.: Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 50.

регуляции оказывается, согласно такому подходу, результатом произвольного решения законодателя, а соотношение и взаимодействие различных социальных норм - волюнтаристически манипулируемой технологией, приноровленной к целям той или иной концепции социальной инженерии».[1]

Следует отметить, что пакет законов, регулирующих реформу федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами, принят без учета мнения последних по кардинальным вопросам разделения государственной власти в стране. Как это ни парадоксально. Подавляющее количество предложений с мест так и не получило своего отражения в законе. В этом легко убедиться, сравнив первоначальный проект, направленный в регионы, и конечный текст закона.

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 системе.

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, происходит ***обострение противоречия между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью составляющих ее субъектов.*** Особенно на фоне провозглашения суверенитета Чеченской Республики с согласия федеральной власти.

Законодательное закрепление государственной политики, ориентированной на **выравнивание** бюджетной обеспеченности регионов, упразднение «необеспеченного федерального мандата», в первую очередь, в социальной сфере, без сомнения, способствует некоторому «смягчению» ***противоречия между конституционным принципом равноправия***

1 Проблемы общей теории права и государства, с. 182-183.

и фактическим неравенством субъектов РФ в их отношениях с Российской Федерацией.

Однако фактическое исключение договора как наиболее эффективной правовой формы учета региональных особенностей, отсутствие дифференцированной региональной политики не способствует его кардинальному разрешению в условиях регионального многообразия Российской Федерации. 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 детерминируют дальнейшее обострение и этого социального противоречия.

Подытоживая сказанное, необходимо отметить следующее. Проводимая в стране федеративная реформа направлена на четкое разделение государственной власти между различными ее уровнями, закрепление полномочий между федеральными и региональными властями, обеспеченное необходимыми финансовыми ресурсами. Реформирование федеративных отношений осуществляется на основе конституционного принципа равноправия субъектов РФ и ориентировано на выравнивание бюджетной обеспеченности регионов страны и, в конечном счете, на уменьшение социального неравенства людей, проживающих на разных территориях нашей страны. Однако тенденция к централизации государственной власти и другие рассмотренные концептуальные положения, положенные в основу федеративной реформы, не приводят к кардинальному и комплексному решению проблемы единства и разделения государственной власти. Более того, усиление централизации государственной власти способствуют обострению противоречий, образующих эту важнейшую проблему российской федеративной государственности.

В этой ситуации возникает необходимость в перспективной модели разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, предусматривающей если не полное разрешение имеющихся противоречий, то, по крайней мере, их снятие и переход федеративной системы на следующий, более высокий этап диалектической спирали развития. Различные подходы к созданию такой перспективной модели разделения будут рассмотрены при изучении следующей темы учебного курса.

Тема 8. Перспективная модель российского федерализма

1. Теоретические предпосылки перспективной модели российского федерализма.
2. Основные принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.
3. Федеративный договор как правовая форма закрепления перспективной модели российского федерализма.

---

1. Теоретические предпосылки перспективной модели российского федерализма. Несмотря на жаркие научные и политические споры о том, как обустроить Россию, завершенных концепций не так уж много. Остановимся подробнее на трех оформленных моделях государственного устройства Российской Федерации.

1.1. Официальная доктрина, разработанная Комиссией Д.Н.Козака. Она положена в основу проводимой в стране федеративной реформы и детально рассмотрена при раскрытии предыдущей темы. По возможности не дублируя сказанное, ограничимся перечислением важнейших ее положений о разделении государственной власти между Федерацией и ее субъектами. С небольшими итоговыми комментариями.

Первое - дуалистическое разделение государственной власти по вертикали. Не может быть общего объекта власти у Федерации и ее субъектов. Вся компетенция подлежит полному и «безостаточному» разграничению между ними, одни и те же полномочия не должны одновременно возлагаться на федеральные и региональные органы государственной власти. ***Тем самым отрицается и практически упраздняется совместная компетенция, т.е. общие вопросы, которые должны решаться вместе Федерацией и составляющими ее субъектами, сообща путем проведения совместных***

действий. В ходе федеративной реформы, например, исключен из федерального законодательства уникальный механизм взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов в сфере недропользования (так называемый принцип «двух ключей») -совместное принятие решений органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов РФ по вопросам владения, пользования и распоряжения недрами.

Второе - принцип позитивного обязывания. При разграничении компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения за органами государственной власти субъектов РФ должны быть закреплены полномочия, которые они обязаны выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Остальные полномочия по предметам совместного ведения остаются за федеральным центром и могут передаваться субъектам РФ только с соответствующими финансовыми средствами. ***Тем самым усиливается ответственность субъектов РФ за выполнение важнейших задач жизнеобеспечения регионов, делается попытка предупредить возможность нецелевого использования средств региональных бюджетов.***

Третье - бюджетная обеспеченность полномочий органов государственной власти субъектов РФ. За каждым уровнем бюджета на постоянной основе закрепляются собственные доходы. Выравнивание бюджетной обеспеченности регионов предполагается за счет дотаций из Федерального фонда поддержки субъектов РФ, которые устанавливаются ежегодно при принятии федерального бюджета. ***Тем самым упраздняется необеспеченный федеральный мандат, делается попытка уменьшить диспропорции между регионами и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных территориях нашей страны. Однако в результате полномочия субъектов РФ сводятся к их расходным полномочиям, а в ряде случаев - к расходным***

обязательствам, что уменьшает конституционные права субъектов РФ.

Четвертое - централизация государственной власти на федеральном уровне. В ходе федеративной реформы за органами государственной власти субъектов РФ закреплен исчерпывающий перечень из 41 полномочия по предметам совместного ведения, значительно ограничена их компетенция, предусмотренная статьей 72 Конституции РФ. ***Тем самым осуществлен пересмотр конституционно закрепленных предметов совместного ведения между Российской Федерацией и ее субъектами.***

Пятое - усиление конституционно-правовой ответственности субъектов Российской Федерации. Помимо ранее установленных способов федерального вмешательства введен институт (федеральной) временной финансовой администрации. ***Тем самым установлена возможность заменить конституционно избранные органы государственной власти субъектов РФ назначаемой федеральной администрацией, что может быть истолковано как присвоение властных полномочий региональных органов государственной власти, которое недопустимо и преследуется по закону в Российской Федерации.***

Шестое - исключительно законодательный (путем принятия федерального закона) способ разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Значительно ограничено применение договора между Российской Федерацией и ее субъектами, который из двустороннего правового акта, закрепляющего свободное волеизъявление сторон, превратился в односторонний правовой акт - федеральный закон. ***Тем самым из Основ конституционного строя фактически исключены договоры между Российской Федерацией и ее субъектами как важнейшие источники конституционного права Российской Федерации.***

1.2. Концепция нового российского федерализма Н.М. Добрынина.[1]

Современный российский федерализм характеризуется как «фантомный», под которым понимается ***«такое состояние государственных и правовых институтов, при котором зафиксированная в нормах права конструкция федеративных отношений значительно отличается от реально сложившейся и существует системный разрыв между декларированным и действительным состоянием государственной системы».*** В качестве основного признака «фантомности» выделяется асимметрия федерации, «при которой, несмотря на декларируемое в Конституции равноправие субъектов, имеет место их политическое, правовое и экономическое неравенство». Главным следствием постоянного разрыва между политикой, правом и экономикой является ***«перманентный социально-политический кризис последнего десятилетия».***

Таким образом, основным противоречием федеративной системы считается (рассмотренное при изложении темы 6) противоречие между конституционным равноправием и реальным неравенством субъектов Российской Федерации. По этой причине предлагаемая Н.М. Добрыниным модель нового федерализма направлена на устранение асимметрии и диспропорции в государственном устройстве Российской Федерации с выделением критерия экономической целесообразности в качестве приоритетного.

Базовыми элементами модели будущего государственного устройства, по мнению Н.М. Добрынина, должны стать

---

[1] Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. – Новосибирск, 2003; Он же. Российский федерализм: проблемы и перспективы. – Государство и право, 2003, № 11; Он же. Новый федерализм: концептуальная модель государственного устройства Российской Федерации. – Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. – Тюмень, 2004.

регионы нового типа - экономически самодостаточные и равностатусные субъекты Российской Федерации. На основании экономического анализа предлагается укрупнение современных субъектов РФ и создание на их основе 46 самодостаточных за счет своей доходной базы новых субъектов РФ (губерний и республик). Базовым комплексным критерием новой структуры определяется бюджетная обеспеченность предоставления населению субъекта федерации социальных услуг.

Вопросам разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее новыми субъектами уделено меньшее внимание. Эта часть концепции проработана не так детально и содержит лишь упоминание о некоторых возможных принципах федеративных отношений: субсидиарности и кооперативного федерализма. Действующая Конституция РФ считается основным юридическим препятствием для создания Федерации, отвечающей современным требованиям развивающегося общества. В качестве радикальной меры оптимизации федеративных отношений рассматривается переход к другой конституционной схеме разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, близкой к австрийской конституционной модели разделения государственной власти:

1) предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляет Российская Федерация (предметы исключительного ведения Российской Федерации);

2) предметы ведения, по которым законодательную власть осуществляет Российская Федерация, а исполнительную власть совместно Российская Федерация и ее субъекты;

3) предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и ее субъекты;

4) предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодательства, а субъекты РФ

издают законы в соответствии с основами законодательства Российской Федерации;

5) предметы ведения, по которым законодательную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъектов Российской Федерации).

Анализируя концепцию Н.М. Добрынина, следует отметить ее серьезную экономическую проработанность, цельность и системность. Укрупнение регионов рассматривается не как самоцель, а как средство преодоления неравенства регионов и, в конечном счете, - неравенства граждан, проживающих на разных территориях нашей страны. Дается социально-экономическая характеристика новых субъектов РФ, в первую очередь с точки зрения бюджетной обеспеченности предоставления социальных услуг населению. Предлагаются этапы построения нового российского федерализма. Глубоко убежден, что предложенная модель должна быть в числе приоритетных при проведении будущей конституционной реформы, которая когда-нибудь все-таки состоится. По справедливому мнению А.Н. Кокотова, после опубликования концепции Н.М. Добрынина «вряд ли возможно обсуждать проблемы федеративного устройства без обращения к изложенной в ней позиции».[1]

Однако, во-первых, изменение Конституции РФ в ближайшее время представляется проблематичным как по юридическим, так и политическим основаниям. В этой связи многие конструктивные предложения могут быть реализованы лишь в отдаленной перспективе.

Во-вторых, трудно согласиться с самой постановкой конечной цели построения нового российского федерализма - устранение асимметрии государственного устройства и обеспечение полного реального равноправия всех субъектов Российской Федерации. Отчетливо напоминает благородные

[1] Государство и право, 2004, № 1, с. 116.

цели утопического социализма. Никогда нормативный идеал как правовая возможность не получает полного воплощения в правовой действительности. Такова диалектика возможности и действительности, формального и реального, должного и сущего, о чем говорилось при рассмотрении темы 6 учебного курса. Противоречие между конституционным равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации имманентно российской федеративной системе. Оно присуще ей на всех этапах развития, полностью непреодолимо и обусловлено объективной, а не правовой асимметрией различных регионов страны. Как уже отмечалось, асимметрия, как формальная, так и реальная, присуща всем федеративным государствам. И ни в одном из них федерализм не считается по этой причине «фантомным».

Другое дело, что государственная региональная политика, и об этом также говорилось, должна быть направлена на уменьшение диспропорций между субъектами и сглаживание данного противоречия, предупреждение его обострения и перерастания в стадию социального конфликта. И здесь предложения Н.М. Добрынина незаменимы при конституционном переустройстве России.

В-третьих, вряд ли можно согласиться с предлагаемой конституционной схемой разграничения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами. В изменчивых условиях становления российского федерализма закреплять полномочия исполнительной власти в таком стабильном и трудно изменяемом документе как Конституция представляется спорным. Структура исполнительной власти, набор ее полномочий достаточно подвижны в ситуации постоянного реформирования российской системы исполнительной власти. Существующий вариант разграничения лишь законодательной компетенции, в ходе реализации которой можно своевременно корректировать властную вертикаль, представляется более гибким и приемлемым для современных российских условий.

И, наконец, в-четвертых, даже при реализации предложенной схемы разграничения предметов ведения, нерешенным остается основной вопрос: каким образом и на каких принципах осуществлять дальнейшее разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами в рамках конституционно установленных предметов, по которым остается совместное законодательное или исполнительное ведение. А это составляет три из пяти предложенных Н.М. Добрыниным групп предметов ведения.

1.3. Перспективная модель российского федерализма, разработанная автором настоящего пособия. Она основана на концепции разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, изложенной как в данной книге, так и ряде других работ.[1]

Исходными теоретическими предпосылками перспективной модели являются следующие положения.

ПЕРВОЕ. Российская конституционная модель разделения государственной власти устанавливает разграничение лишь законодательной (нормотворческой) компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами путем закрепления предметов ведения Российской Федерации, предметов ее совместного ведения с субъектами РФ и предметов ведения субъектов РФ (по остаточному принципу).

ВТОРОЕ. Конституционное регулирование предметов ведения осуществляется в самом общем виде без разграничения федеральной и региональной компетенции внутри конститу-

[1] Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. - М., 2003; Он же. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. – Журнал российского права, 2003, № 9; Он же. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. - М., 2004.

ционных предметов ведения и без закрепления принципов такого разграничения.

ТРЕТЬЕ. Последующее разграничение законодательной, исполнительной и судебной компетенции Российской Федерации и ее субъектов (федеральных и региональных органов государственной власти) осуществляется в ходе реализации законодательной (нормотворческой) компетенции в рамках установленных Конституцией РФ предметов ведения и посредством различных правовых форм.

ЧЕТВЕРТОЕ. 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,[1] 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.

Законодательное разграничение совместного правового поля на федеральное и региональное производит разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, устанавливает для федеративных субъектов ту

[1] Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 123.

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 самостоятельности (суверенности). Именно на совместном правовом поле разворачиваются ожесточенные «баталии», происходит «политический торг» центра с регионами, развертывается и получает свое обострение противоречие между государственным суверенитетом Федерации и 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».[1]

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».[2] Полностью соглашаясь и поддерживая принцип «разумной сдержанности», следует отметить, что это - идеальный вариант, светлое будущее

[1] Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 36.

[2] Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 124.

федеративного устройства 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.

Федеральный законодатель нередко полностью исчерпывает предмет правового регулирования в сфере совместной компетенции, не оставляя там места для регионального законотворчества. Более того, имеет место федеральное законодательное вмешательство и в сферу исключительной компетенции регионов. Яркие примеры федеральной тотальности неоднократно приводились в рамках данного учебного курса. В результате возникает, воспроизводится и обостряется противоречие между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу единства и разделения государственной власти.

По этой причине деятельность федерального законодателя, глубина и степень федерального регулирования должны быть четко регламентированы правовыми рамками и подчиняться ясно сформулированным принципам.

ПЯТОЕ. Перспективная модель российского федерализма ***в рамках действующей Конституции РФ*** нацелена на достижение оптимального баланса между федеральной и региональными властями как двумя формами единой государственной власти Российской Федерации и по этой причине представляет собой систему принципов разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, закрепленных в правовой форме, адекватной федеративной природе Российского государства.

2. Основные принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Российская конституционная модель разделения государ-

ственной власти, как отмечалось, 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. В этой связи представляется возможным с учетом многочисленных научных разработок в теории федерализма определить базовые принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами, правовая позитивация которых возможна в рамках и без изменения действующей Конституции Российской Федерации. Сформулируем важнейшие из этих принципов.

Принцип первый - принцип субсидиарности. В теории федерализма данный принцип обоснованно рассматривается в качестве исходного в разделении государственной власти между различными ее уровнями в федеративном государстве. «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».[1] По справедливому замечанию А.С. Автономова «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».[2] По

[1]Казанский федералист, 2002, № 1, с. 120.
[2]Федерализм: теория, институты, отношения, с. 191.

мнению В.Е.Чиркина, предпосылки его применения в федеративных отношениях еще не разработаны, но это придется делать.[1]

Федеральный законодатель в настоящее время руководствуется противоположным принципом централизации и стремится максимально регламентировать 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».[2] Осуществляемая в настоящее время федеративная реформа как раз и нуждается в первоочередном применении данного принципа для уравновешивания 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

[1] Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность, с. 11.

[2] Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы. – Полис, 1994, № 5, с. 143.

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, как отмечалось, «дозволяется» Конституцией РФ. Частично такая возможность (как осуществление федеративными субъектами полномочий по предметам ведения Федерации) закреплена пунктом 3 статьи 26^1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (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:

«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, в том числе путем взаимной передачи отдельных полномочий. Субъекты Российской Федерации имеют право законодательства по предметам ведения Российской Федерации лишь тогда и поскольку, когда и поскольку это прямо установлено федеральным законом».

Принцип третий - принцип территориального верховенства субъектов Российской Федерации. «Субъекты Федерации обладают территориальным верховенством в отношении своей территории, очерченной внутренними территориальными границами, - пишет И.А. Конюхова (Умнова). - Согласно Конституции Российской Федерации границы

между субъектами Федерации могут быть изменены только с их взаимного согласия».[1] 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 каждой 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».[2]

Понимание территориального 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.Бабурин.[3]

В этой связи принцип территориального верховенства рассматривается нами, в первую очередь, не как осуществление всей

---

[1] Конюхова (Умнова) И.А. Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. В кн.: Конституционное право субъектов Российской Федерации. – М., 2002, с. 125.

[2] Лепешкин А.И. Советский федерализм, с. 272.

[3] Бабурин С.Н. Территория государства: правовые и геополитические проблемы. – М., 1997, с.21.

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 участие субъекта Российской Федерации в принятии решений по осуществлению на его территории государственно-властных действий федеральных органов государственной власти в экологической, социальной, культурной, экономической и иных сферах жизнедеятельности региона.*

В этой связи представляется возможным выделить ряд групп общественных отношений, отнесенных Конституцией РФ к предметам ведения Российской Федерации, которые нуждаются в совместном правовом регулировании с субъектами РФ. К их числу можно отнести следующие.

Первое - федеративное устройство Российской Федерации (пункт «б» статьи 71 Конституции РФ)**.** Конституционный Суд РФ в постановлении от 24 января 1997 года 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 правовое регулирование данных общественных отношений без участия федеративных субъектов представляется спорным. Аналогичную позицию занимает И.А.Умнова,[1] которая обосновывает ее двумя аргументами. Во-первых, глава 3 Конституции РФ, регулирующая вопросы федеративного устройства, не может быть изменена федеральными органами

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 205.

в одностороннем порядке, поправки к этой главе вносятся при их одобрении законодательными органами не менее 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 5 статьи 66 Конституции РФ).

Поддерживая эту позицию, необходимо добавить следующее. 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).[1] Таким образом, представляется необоснованным отнесение федеративного устройства к исключительной законодательной компетенции Российской Федерации. Федеративные отношения должны быть предметом совместного правового регулирования в демократическом федеративном государстве.

Второе - установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального, культурного и

[1] Конституции зарубежных государств, с. 87-88.

национального развития Российской Федерации (пункт «е» статьи 71 Конституции РФ)**.** 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» части 1 статьи 72 Конституции РФ) и своей исключительной компетенции (статья 73 Конституции РФ) федеративные субъекты обладают всей полнотой государственной власти. Реализация федеральной политики и федеральных программ осуществляется на территории России, которая согласно части 1 статьи 67 Конституции РФ включает в себя **территории ее субъектов.** Земля и другие природные ресурсы используются и охраняются в Российской Федерации как основа жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей *территории* (часть 1 статьи 9 Конституции РФ). Границы между субъектами РФ могут быть изменены только с их взаимного согласия (часть 3 статьи 67 Конституции РФ).

Указанные конституционные особенности территории субъекта в федеративном государстве детерминируют 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 противоречит федеративной природе Российского государства. Данные вопросы должны быть предметом совместного правового регулирования Федерации и ее субъектов.

Третье - формирование федеральных органов государственной власти на территории субъектов РФ (пункт «г» статьи 71, часть 1 статьи 78 Конституции РФ), **оборонное производство, производство ядовитых веществ, наркотических средств** (пункт «м» статьи 71 Конституции РФ).

Представляется, что 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) части 1 статьи 72 Конституции РФ должно осуществляться совместно Федерацией и ее субъектами.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 года № 10-П положения Конституции Республики Алтай, не допускающие складирования на ее территории радиоактивных отходов и отравляющих веществ, как нарушающие суверенитет Российской Федерации и конституционное разграничение предметов ведения, признаны не соответствующими Конституции РФ: «Вопросы складирования радиоактивных отходов и отравляющих (ядовитых) веществ, как относящиеся к ведению Российской Федерации, решаются на основе федеральных законов, имеющих прямое действие на всей территории Российской Федерации (статья 76, часть 1 Конституции Российской Федерации)». Разумеется, провозглашение субъектом РФ в одностороннем порядке запрета на складирование вредных веществ на его территории противоречит Конституции РФ. Однако подобные действия федеральных властей, угрожающие экологической безопасности, здоровью и жизни населения региона, без согласования с субъектом РФ также не соответствует принципам федеративного устройства Российского государства и охраны природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории, закрепленных Основами конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения Конституции РФ, в том числе статьи 71 и 72.

Аналогично и правовое регулирование вопросов размещения на территории субъекта РФ территориальных подразделений федеральных органов государственной власти, включая размещение воинских подразделений, также должно осуществляться совместно Федерацией и ее субъектами. Хрестоматийным является пример, когда в декабре 1996 года в Ставропольский край была передислоцирована 101 бригада внутренних войск МВД РФ. Молодых ребят без всякой тыловой подготовки выбросили в поле под Ставрополем. Руководство края даже не поставили 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, подобно тому, как осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц (часть 3 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 территориального верховенства субъектов РФ не требует изменения Конституции и переноса рассмотренных вопросов в предметы совместного ведения, более того, это представляется 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 является абсурдным. Предложения, вытекающие из сформулированного принципа, касаются лишь

совместного правового регулирования, предусматривающего участие субъектов РФ в федеральном законодательном процессе, как это предусмотрено в отношении предметов совместного ведения, например, в порядке статьи 26^4 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ).

Принцип четвертый - принцип достаточной необходимости федерального правового регулирования. Данный принцип четко сформулирован в абзаце втором статьи 72^1 Основного Закона ФРГ: «В этой сфере (конкурирующей законодательной компетенции - примечание автора пособия) 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».[1] По мнению Х.В. Ренгелинга,[2] хотя эти условия сформулированы широко, «тем не менее они ставят в зависимость и ограничивают законодательные полномочия федерации. Вопрос 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. 72^1, абз. 2 Основного Закона». Следует отметить, что Федеральный Конституционный Суд ФРГ толкует эти условия «строго и такое толкование является по существу защитой земель в сфере конкурирующих полномочий».[3]

---

[1] Конституции зарубежных государств, с. 87.

[2] Государственное право Германии. Том 2, с. 43.

[3] Федерализм: теория, институты, отношения, с. 272-273.

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 и субъектов Российской Федерации только тогда, когда 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 его нормы, в том числе и норма о принятии Основ, были инкорпорированы в текст Конституции 1978 года. В статьях 81^{1}, 84^{1}, 84^{11} закреплялось, что по вопросам совместного ведения федеральные органы государственной власти Российской Федерации издают Основы законодательства, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют собственное пра-

вовое регулирование в пределах своей компетенции, принимая правовые акты. Такая регламентация федеральной компетенции Основным Законом страны обусловила как принятие Основ законодательства во многих 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 чего 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, - обоснованно считает 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».[1]

Многие ученые (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 Фе-

[1] Поленина С.В. Система законодательства. В кн.: Общая теория государства и права. Академический курс в 3-х томах. Том 2, с. 364.

дерации, 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».[1] По мнению М.С. Студеникиной, «в условиях 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».[2]

Напомним, что в соответствии с пунктом 2 статьи II всех Договоров, составляющих в своей совокупности Федеративный договор, по предметам совместного ведения издаются Основы законодательства, в соответствии с которыми субъекты РФ осуществляют собственное правовое регулирование. Данная норма не противоречит Конституции РФ 1993 года и по этой причине (пункт 1 Раздела Второго Конституции РФ. Заключительные и переходные положения) является действующей, но, к сожалению, игнорируется федеральным законодателем. Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ данная норма получила свое законодательное закрепление, но не нашла применения в законотворческой практике. Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ рамочному правовому регулированию по предметам совместного ведения не нашлось места, хотя в проекте Закона, принятого в первом чтении, эта норма была прописана.

---

[1] Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт, с. 326.

[2] Студеникина М.С. Виды и формы федеральных и региональных законов. В кн.: Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации, с. 148-149.

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 которым 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 пособия);

3) требующие определения на федеральном уровне только принадлежности и, возможно, самых общих принципов осуществления полномочий. Основной объем полномочий, финансируемых при этом за счет региональных бюджетов, должен принадлежать субъектам.[1]

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

[1] Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 120-122.

произошло с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ.

Представляется необходимым принцип рамочного федерального правового регулирования распространить на правовое регулирование всех общественных отношений, предусмотренных статьей 72 Конституции РФ. Анализ предметов совместного ведения показывает, что наряду с «отраслевыми» отношениями, регулируемыми сложившимися отраслями законодательства (пункт «к» части 1 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 1 статьи 72 Конституции РФ. Принцип рамочного федерального правового регулирования не означает, что по каждому титулу части 1 статьи 72 Конституции РФ требуется издавать Основы законодательства. Необходимы о*траслевые* Основы, которым должны соответствовать все издаваемые по соответствующей отрасли нормативные акты.[1] В этой связи нуждаются в рамочном регулировании общественные отношения, предусмотренные в подпунктах «а», «б», «и», «к», «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ.

Следует специально остановиться на рамочном федеральном регулировании защиты прав и свобод человека и гражданина. 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,[2] является суперпринципом всего конституционного строя:

[1] Студеникина М.С. Указ., соч., с. 149.

[2] Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации, с. 100.

«Человек, его права и свободы являются высшей ценностью, Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства» (статья 2 Конституции РФ).

В связи с особым значением складывающихся при этом общественных отношений и необходимостью их правового регулирования В.Н. Бутылиным обоснованно выдвигается предложение о выделении конституционно-правовых норм, направленных на обеспечение, охрану основных прав и свобод, в специальную 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 причине возникает необходимость в принятии специального рамочного Федерального закона «Об основах государственной системы охраны конституционных прав и свобод человека и гражданина» и последующей кодификации правовых средств, призванных устанавливать основы статуса человека и гражданина, и средств их обеспечения.[1]

С учетом сказанного принцип федерального рамочного регулирования может быть сформулирован следующим образом:

«По вопросам, указанным в подпунктах «а», «б», «и», «к», «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация принимает Основы законодательства, устанавливающие общие рамочные положения

[1] 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. 23-25.

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 дополнить 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, А.В. Киселева, А.В. Нестеренко),[1] 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

[1] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с. 197-201; Киселева А.В., Нестеренко А.В. Указ. соч., с. 242-259.

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».[1] 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 (тема 3 учебного курса). Сферу совместного ведения не следует рассматривать как 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.[2]

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.*

---

[1] Федерализм: теория, институты, отношения, с. 295.

[2] Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность, с. 6-10.

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 моему глубокому убеждению, 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, присущим кооперативному федерализму. 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 (тема 7 учебного курса). Нормативно закрепленный, 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, как это было в прежней редакции Закона РФ «О недрах» (так называемый принцип «двух ключей», рассмотренный при изложении темы 7 учебного курса).

Принцип седьмой - принцип солидарности и согласия. СОГЛАСИЕ является необходимым социальным институтом демократического правового государства и выполняет важнейшие социально-политические и государственно-правовые функции.[1]

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 эффективности и самодостаточности: «Общество должно представлять социальную общину, которая имела бы соответствующую степень интеграции или солидарности и особый статус принадлежности».[2]

Во-вторых, посредством ***СОГЛАСИЯ*** эффективно и «безболезненно» разрешаются многие социальные противоречия и конфликты. «Идея согласия, - отмечается в социальной философии, - ориентирована на цивилизованное разрешение противоречий, является надежным, испытанным средством преодоления социально опасных конфликтов».[3]

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,[4] - поэтому она всегда *вынуждена*

---

[1] Алиев Муху. Согласие. Социально-философский анализ. - М., 2001; Социальное согласие в современном мире. (Отв. ред. Г.М. Денисовский). – М., 2000; Эфиров С.А. Социальное согласие: утопия или шанс? – М., 2002.

[2] Парсонс Т. О социальных системах /Под ред. В.Ф.Чесноковой и С.А.Белановского. – М., 2002, с. 805.

[3] Алиев Муху. Указ. соч., с. 12.

[4] Ильин И.А. Теория права и государства /Под редакцией и с предисловием В.А.Томсинова. – М., 2003, с. 357

полагаться на правосознание граждан, на их собственный разум и их собственную волю». 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.[1]

В федеративном государстве выделяются 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 обязательным условием стабильности именно для федеративного государства.[2]

Анализ становления российского федерализма, проведенный при рассмотрении темы 4, свидетельствует о недостаточном уровне согласия субъектов РФ и проживающих на их территории народов по вопросам федеративного устройства страны. Это проявилось при принятии Конституции 1993 года на общенародном референдуме как исходном, базовом уровне достижения согласия в социальной системе. По данным Е.А.Лукьяновой, в семнадцати регионах граждане страны проголосовали против Основного закона, а в двадцати двух субъектах РФ референдум вообще не состоялся.[3]

В результате усиления централизации государственной власти в Российской Федерации нарушен конституционный

---

[1] Ильин И.А. Указ. соч., с. 353, 363.

[2] Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма, с.20; Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства, с.8-10.

[3] Лукьянова Е.А. Указ. соч., с. 159.

баланс федеральной и региональной власти, происходит неизбежное в этой связи развертывание и обострение социальных противоречий, имманентных российской федеративной системе (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 являются рассмотренные выше федеральные законы, регулирующие проведение федеративной реформы. Упрощенный и унитарный подход к формированию правовой системы не учитывает закономерностей функционирования правовой материи в федеративном государстве: ***несогласованное с федеративными субъектами должное никогда не переходит в желаемое федеральной властью сущее.***

В соответствии с изложенным принцип формального правового равенства, сформулированный в либертарной теории как состоящий из триады сущностных свойств права (равная мера регуляции, свободы и справедливости), следует дополнить четвертым, не менее важным компонентом: согласием и солидарностью. Это сущностное свойство права тесно взаимосвязано и вытекает из триединства равенства, свободы и справедливости, лежащего в основе либертарной теории. Однако в силу его особой значимости, как в унитарном, так и тем более в федеративном государстве солидарность и согласие требуют своего выделения и вычленения при анализе совпадения права и закона. В этой связи о правовом законе может идти речь только тогда, когда наряду с соответствием его равенству, свободе и справедливости в основе закона (другого источника права) лежит согласие и солидарность народа как единственного источника государственной власти в стране. Причем как всего многонационального народа Российской Федерации (первый, исходный уровень согласия

и солидарности), так и народа федеративного субъекта (второй уровень согласия и солидарности - согласие между федерацией и ее субъектами). При отсутствии такого согласия и солидарности закон (другой источник права) не может считаться правовым, и речь должна идти о неправе, о неправовом законе.

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 и солидарности в федеративной системе. (Близкая, но более «мягкая» позиция как необходимость расширения элементов нецентрализации, кооперации и самоуправления высказана И.А. Умновой).[1] Поиск согласия и солидарности представляется важнейшим способом снятия обострившихся противоречий между федеральным центром и регионами, предупреждения их перерастания в политические конфликты под флагами региональной самостийности.

Достижение согласия Федерации и ее субъектов по поводу разделения государственной власти в стране позволяет снять напряженность в обществе, способствует разрешению социальных противоречий и 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 этапах становления российского федерализма. Так, в 1994 году сделана попытка подписа-

[1] Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции. – Государство и право, 1999, № 11, с. 11.

ния Договора об общественном согласии. В этом документе сформулирован ряд важных консенсуальных положений.[1]

«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».[2] Договор об общественном согласии, являясь политическим, а не правовым документом, содержал в основном идеологические парадигмы. Отдельные конкретные положения (расширение 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 времени ситуации политического торга между центром и территориями были явно не выполнимы. Кроме того, предполагалась обязательность подписания Договора лояльными регионами, политическими партиями

[1] Договор об общественном согласии. М., 1994.
[2] Договор об общественном согласии, с. 16-17.

и общественными объединениями. Однако «навязанное» согласие не может быть интегрирующим фактором в социальной системе. В результате консолидирующего результата достигнуто не было, и спустя всего два года в период президентской избирательной кампании об этом Договоре уже и не вспоминали.

Принцип согласия и солидарности может быть сформулирован следующим образом:

«Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами должно быть основано на согласии между ними по поводу принципов такого разделения и солидарности в их соблюдении».

Принцип восьмой - принцип позитивного обязывания. Закрепленный Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ механизм «увязки» полномочий с обязанностями, ответственностью и финансовыми возможностями, названный в пособии принципом позитивного обязывания, должен стать важнейшим при правовом регулировании разграниченных между Федерацией и ее субъектами групп общественных отношений. На каждом уровне регулирования необходимо выделять общественные отношения, регулируемые путем позитивного обязывания. Правоотношения активного типа, обеспеченные необходимыми бюджетными средствами, должны составлять ядро в каждом предмете совместного ведения. Оставшиеся после такого правового регулирования 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 Федера-

ции 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 девятый - 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 (статья 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 26^{9}). 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 4 статьи 3 Конституции РФ).

При этом усиление ответственности регионов не корреспондируется с установлением 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. 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».[1]

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 десятый - принцип сравнительной юридической силы. Данный вопрос представляется исключительно 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

---

[1] Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 98.

правовых актов. Рассмотрим основные составляющие данного принципа.

1. Высшая юридическая сила Конституции в правовой системе Российской Федерации - закреплена самой Конституцией РФ (часть 1 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[1] возможным несоответствие ряда договорных положений конституционным нормам по следующим основаниям: часть третья статьи 11 Конституции РФ относится к основам конституционного строя, которые составляют своего рода «конституцию в конституции». В этой связи договор, как предусмотренная ею правовая форма разграничения компетенции, имеет преимущество перед положениями статей 71-72 Конституции РФ, которые закрепляют предметы ведения, и может применяться для их перераспределения.

Такой подход представляется спорным и не соответствует самой Конституции РФ. Не углубляясь в его критический анализ, который достаточно подробно проведен в научной литературе,[2] 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. В этой связи договорное перераспределение предметов ведения противоречит Конституции и применять-

[1] Страшун Б.А. Вступительная статья. В кн.: Федеральное конституционное право России, с. VIII-IX.

[2] Например: Авакьян С.А. Конституция России: природа, эволюция, современность, с. 202-205; Лексин И.В. Указ., соч., с. 159-163.

ся не может. Однако данная позиция пользуется поддержкой в регионах, особенно в республиках.[1]

2. Сравнительная юридическая сила федерального закона и договоров Федерации и ее субъектов. Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ была установлена большая юридическая сила федерального закона по сравнению с договорами. Такая позиция получила широкое распространение в научной литературе. Однако, во-первых федеральный закон не может устанавливать собственную юридическую силу, это можно сделать только путем закрепления нормативным актом, имеющим большую юридическую силу - Конституцией или Федеративным договором. Во-вторых, конституционный принцип верховенства Конституции РФ и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (часть 2 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.[2]

---

[1] Например: Галеев М. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий. В кн.: Федерализм в России; Хакимов Р. Об основах асимметричности Российской Федерации. В кн.: Федерализм в России.
[2] Лексин И.В. Указ., соч., с. 164-165.

Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ закрепил новую официальную позицию по этому вопросу. Как отмечалось, теперь договоры утверждаются федеральным законом, имеют юридическую силу закона и устанавливают 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. По нашему мнению, договор не может утверждаться федеральным законом. Он должен обладать юридической 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. Закон также не может противоречить договору. Иначе, как отмечалось, происходит одностороннее изменение договорных условий Российской Федерацией. Общественные отношения, будучи урегулированными договорами, могут вновь вернуться в область законодательного регулирования только в результате изменения заключенных договоров.

3. 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 5 статьи 76 Конституции РФ). При противоречии между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта РФ, изданным по предметам его ведения, действует нормативный правовой акт

субъекта РФ (часть 6 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 2 статьи 85) и использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ. В случае не достижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда (часть 1 статьи 85).

Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-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, разграничивающим компетенцию, 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 акту (пункт 3 статьи 3). Как отмечалось при рассмотрении проблемной ситуации № 1 (тема 1), в связи с высшей юридической силой и прямым действием Конституции РФ на всей территории страны (часть 1 статьи 15 Конституции РФ) нормативные правовые акты, противоречащие конституционному разграничению компетенции, не могут действовать на территории России в связи с прямым запретом на это, содержащимся в Основном Законе страны. Остается неясным вопрос о том, требуется ли принятие специального 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 применяется, о чем ***целесообразно*** (выделено автором пособия) делать официальное уведомление в очередном выпуске Собрания законодательства Российской Федерации».[1] Аналогичная точка зрения высказана В.В. Лазаревым.[2]

Более обоснованным представляется порядок, предусмотренный Договором Российской Федерации со Свердловской областью в отношении правовых актов министерств и ведомств РФ. В обобщенной формулировке, применимой ко всем федеральным нормативным правовым актам, и с учетом рассмотренной нормы статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ такая процедура может быть изложена следующим образом:

«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

---

[1] Тихомиров Ю.А. Коллизионное право: учебное и научно-практическое пособие. - М., 2001, с. 297.

[2] Теория права и государства. Учебник /Под ред. В.В. Лазарева, с. 512-513.

разрешается соответствующим 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, рассмотренным выше.

3. Федеративный договор как правовая форма закрепления перспективной модели российского федерализма. Принципы разделения государственной власти между Федерацией и ее субъектами нуждаются в адекватной правовой форме для своего закрепления. Принципы разделения государственной власти в федеративном государстве не могут устанавливаться одной стороной федеративных отношений - федеральным центром. Правила совместной игры должны определяться всеми ее участниками. В федеративном государстве стороны должны договориться, прийти к общему согласию по основам разделения государственной власти в стране.

Вопреки официальной доктрине, закрепленной законодательно с 1999 года (Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ, и заменивший его Федеральный закон от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ), возникают серьезные сомнения в конституционной возможности принятия федерального закона, регулирующего *принципы разделения государственной власти в стране.*

Одной из первых правовые возможности федерального закона для разделения государственной власти в стране рассмотрела И.А. Умнова еще в 1996 году. По ее мнению, для конкретизации конституционных положений о (вертикальном) разделении государственной власти необходимо принятие двух групп федеральных законов:

«Законы первой группы - концептуально-процессуальные. Они призваны определить «общие правила» разделения и осуществления власти: принципы, правовые формы и процедуры разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, порядок реализации компетенции этих органов. Именно эти законы вместе с федеральной Конституцией и должны составить правовую основу разделения власти, определяемую федеральным уровнем.

Вторая группа федеральных законов - отраслевые и функциональные. Они разделяют компетенцию и объекты власти (финансы, собственность, природные ресурсы) по конкретным областям и сферам (законы, содержащие главным образом нормы материального права)».[1]

Полностью соглашаясь с правовыми возможностями федеральных законов в разграничении компетенции между Федерацией и ее субъектами в конкретных сферах общественных отношений, нельзя признать обоснованной ее позицию

[1] Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между Федерацией и ее субъектами (актуальные правовые проблемы). – М., 1996, с. 16-17.

в отношении федеральных законов, закрепляющих принципы такого вертикального разделения государственной власти.

По аналогичному 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 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, Т.Я.Хабриева считает, что следование заложенным в нем принципам в отраслевом законодательстве будет являться залогом полноценной реализации положений Конституции РФ о разграничении предметов ведения и полномочий.[1] Изложенные подходы представляются спорными по следующим основаниям.

Постановлением Конституционного Суда 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, разграничении *конкретных* полномочий и компетенции по этим предметам. Возможность правового регулирования принципов такого разграничения за федеральным законом

[1]Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, с. 136

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 противоречит 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».[1]

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».[2]

Исходя из части 3 статьи 11 Конституции РФ, представляется, что принципы разделения государственной власти могут быть нормативно урегулированы либо самой Конституцией,

---

[1] Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России, с. 169.
[2] Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 32.

либо Федеративным договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию. Рассмотрим подробнее этот исключительно важный вопрос о возможностях Федеративного договора в правовом регулировании принципов разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Федеративный договор рассматривается нами в двух аспектах. Во-первых, как источник конституционного права и правовая форма разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Во-вторых, как конкретный нормативный правовой акт - Федеративный договор 1992 года.

Федеративным договором 1992 года 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 работе (тема 4 учебного курса). Здесь же 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 обусловливают 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» заключает 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 предметов 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 пособия) 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».[1]

Сказано емко и убедительно. В настоящее время звучит также актуально, как и тринадцать лет назад. Итак, Федеративный договор 1992 года, как конкретный нормативный 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

[1] Федеративный договор: Документы. Комментарий /Редкол.: Абдулатипов Р.Г. и др. – М., 1992, с. 18-19.

Федерации и ее субъектов в 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 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».[1]

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

[1] Кутафин О.Е. Источники конституционного права, с. 152.

общегосударственную волю как федеральный закон, но и согласованную волю субъектов, образующих эту Федерацию. В этой связи действующие нормы Федеративного договора 1992 года имеют большую юридическую силу, чем нормы федерального закона, но меньшую, чем нормы федеральной Конституции. Таким образом, действующие нормы Федеративного договора по своей юридической силе имеют статус норм федерального конституционного закона, что в правовой действительности, к сожалению, не реализуется.

Действующие нормы Федеративного договора были закреплены Федеральным законом от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ (статьи 12, 13), который признан утратившим силу Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. Новый закон, как отмечалось, закрепил только две нормы Федеративного договора: о направлении субъектам РФ проектов федеральных законов по предметам совместного ведения и праве их опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения. 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 по предметам совместного ведения.

Законодательное (частичное) закрепление одних норм Федеративного договора и неприменение в конституционной практике других действующих его положений позволяет прийти 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, 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».[1]

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. 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».[2] Во-первых, положение о противоречии договоров конституционному принципу равноправия является необоснованным, что подробно раскрыто при рассмотрении темы 6 учебного курса. Во-вторых, необходимость нового Федеративного договора обусловлена не этим, а иным социальным противоречием: между государственным суверенитетом Российской Федерации и 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

---

[1] Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России, с. 271.
[2] Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации, с. 157.

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 ведения».[1] Поддерживая саму идею нового Федеративного договора, высказанную в моих публикациях независимо от Н.В. Варламовой и А.Н. Лебедева и 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 нового Федеративного договора, неоднократно обосновывалась в научной литературе, в том числе в настоящей работе.

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 суверенностью составляющих ее субъектов (полнотой государственной власти федеративных субъектов вне пределов федеральной компетенции) и закреплены принципы разделения между ними государственной власти***.

По нашему мнению, в новом Федеративном договоре необходимо:

- закрепить единство и разделение государственной власти как комплексный принцип федеративного устройства российского государства;

---

[1] Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика, с. 33.

- закрепить положение о суверенности субъектов РФ в составе единого Российского государства в рамках статьи 73 Конституции РФ, определить гарантии, обеспечивающие эту суверенность;

- закрепить принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами;

- обозначить сферу применения договоров субъектов с Федерацией, скорректировать процедуру и порядок принятия;

- 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. Федеративный договор должен быть одобрен (но не утвержден) федеральным конституционным законом и иметь равную ему юридическую силу.

Новый Федеративный договор, закрепляя суверенность субъектов РФ как полноту их государственной власти вне пределов федеральной компетенции, предусмотренную статьей 73 Конституции РФ, создает условия для преодоления сложной политической и правовой ситуации, сложившейся в федеративных отношениях после июньских (2000 года) решений Конституционного Суда РФ. Конституции ряда республик (Татарстан, Чечня) содержат положения о своем суверенитете, их изменение путем федерального вмешательства представляется нереальным. С помощью Федеративного договора появляется возможность преодолеть извечное противоречие между федеральным центром и регионами, прийти к общему пониманию того, в чем заключается суверенность федеративных субъектов в рамках единого Российского государства.

Во-первых, понятие «суверенность» имеет иное юридическое содержание, чем понятие «суверенитет» (тема 5 учебного

курса), толкование которого осуществлено Конституционным Судом РФ. Суверенность субъектов РФ, понимаемая как полнота их государственной власти в рамках статьи 73 Конституции РФ, не ограничивает суверенитет Российской Федерации и не противоречит конституционным нормам.

Во-вторых, одобрение Федеративного договора федеральным конституционным законом придает ему юридическую силу документа конституционного ранга, который не подпадает под юрисдикцию Конституционного Суда РФ. В соответствии с пунктом «а» части 2 статьи 125 Конституции РФ к компетенции Конституционного Суда РФ относится разрешение дел о соответствии Конституции РФ лишь федеральных законов, но не федеральных **конституционных** законов. В научной литературе высказывается и иная точка зрения о том, «что федеральный закон как объект конституционного судебного контроля в ст. 125 упоминается в широком смысле, то есть как родовое понятие по отношению к федеральным конституционным законам и обычным федеральным законам».[1]

Такая позиция представляется спорной, тем более, когда речь идет о федеративном устройстве Российской Федерации. По предметам ведения Российской Федерации, которые предусматривают общественные отношения по поводу федеративного устройства (пункт «б» статьи 71 Конституции РФ), принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, при этом федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам (части 1 и 3 статьи 76 Конституции РФ). Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и ее субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом (часть 5 статьи 66 Конституции РФ). Федеральная Конституция четко проводит различие в особенностях

[1] Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. – М., 2003, с. 233.

правового регулирования этими двумя видами федеральных законов и считать, что в статье 125 сделано исключение из этого принципа, представляется необоснованным.

В-третьих, Федеративный договор, имея юридическую силу федерального конституционного закона, согласованного со всеми субъектами РФ, дает единое толкование понятия «суверенность субъекта Российской Федерации» и ее пределов, ограниченных федеральной Конституцией. Это создает позитивную политическую основу для соответствующей корректировки (без федерального вмешательства) конституций и уставов всех субъектов РФ, обеспечению (опять же без федерального вмешательства) единого правового пространства Российской Федерации.

Вряд ли следует опасаться возникновения при этом дезинтеграционных тенденций, возрождения национальной и территориальной самостийности и трансформации Российского государства в договорную или конституционно-договорную Федерацию. Новый Федеративный договор в предлагаемой концепции не является союзным договором, не обладает учредительным характером и по этой причине не изменяет конституционную природу Российской Федерации. Новый Федеративный договор в рамках действующей Конституции, во-первых, закрепляет на уровне федерального конституционного закона принципы разделения государственной власти, во-вторых, позволяет дать окончательную и единую трактовку суверенности субъектов РФ в составе единого федеративного государства, и, наконец, в-третьих, путем нахождения общего ***СОГЛАСИЯ*** по основам разделения государственной власти в стране объединяет федеративные субъекты в ***ЕДИНУЮ РОССИЮ.***

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.

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.[1]

[1] Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2003 года, с. 60-63.

СОДЕРЖАНИЕ

***ТЕМА 1. ТЕОРИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА КАК НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА*……..3**

1. Понятие и предмет теории российского федерализма…….……....……3
2. Значение теории российского федерализма для подготовки юридических кадров…….....…..18

***ТЕМА 2. ФЕДЕРАЦИЯ И ФЕДЕРАЛИЗМ*.....30**

1.Определение понятий.....…….30
2. Особенности политико-территориального устройства федеративного и унитарного государства…….....50
3. Основные модели федерации……....57

***ТЕМА 3. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ*……...….....64**

1. Российское федеративное государство как социальная система…….....…….....64
2. Федеративные правоотношения: понятие, состав, виды…….....…….....73
3. Разделение и единство государственной власти в Российской Федерации…….....……..85

***ТЕМА 4. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*……....109**

1. Диалектика развития российского федерализма……..109
2. Создание и развитие РСФСР (1917 - 1990)…....……..112

3. Суверенизация Российской Федерации и ее субъектов (1990-1992)…….....……...121
4. Развитие федеративных отношений на основе Федеративного договора (1992-1993)…….....….127
5. Развитие федеративных отношений на основе Конституции Российской Федерации и договоров с субъектами РФ (1993-1999)…….....……..131

***ТЕМА 5. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ СУВЕРЕНИТЕТ РОССИЙСКОЙФЕДЕРАЦИИ И СУВЕРЕННОСТЬ ЕЕ СУБЪЕКТОВ*…….....153**

1. Возникновение и развитие теории суверенитета….....153
2. Решения Конституционного Суда Российской Федерации о государственном суверенитете Российской Федерации…….....164
3. Аксиомы суверенитета и суверенность субъектов Российской Федерации…….....……170

***ТЕМА 6. РАВНОПРАВИЕ И НЕРАВЕНСТВО СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ*…….....186**

1. Формулировка противоречия, определение понятий……...…….....….....186
2. Анализ противоречия между равноправием и неравенством субъектов Российской Федерации….....196
3. Правовые льготы и привилегии……...……...212

***ТЕМА 7. ФЕДЕРАТИВНАЯ РЕФОРМА В РОССИИ*…....217**

1. Социально-политические предпосылки федеративной реформы…….....217
2. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации…….....…….....220

3. Концепция рабочей группы Государственного совета по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти…….....…...224
4. Концепция Комиссии при Президенте Российской Федерации по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления…….....…….....227

***ТЕМА 8. ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА*.....259**

1. Теоретические предпосылки перспективной модели российского федерализма…….....……...259
2. Основные принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами…….....…….269
3. Федеративный договор как правовая форма закрепления перспективной модели российского федерализма…….....……....302

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Виктор Алексеевич Черепанов

ТЕОРИЯ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

Корректоры: Шулякова Е.А., Недосарова Т.Н.

Подписано в печать 24.11.2004. Формат 60x88 1/16
Бумага газетная. Печать офсетная. Усл. печ. л. 20,0
Тираж 1500 экз. Зак. № 5466

Отпечатано в ОАО «Можайский полиграфический комбинат» 143200, Моск. обл., г. Можайск, ул. Мира, 93