

СЕВЕРО-КАВКАЗСКАЯ АКАДЕМИЯ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
СТАВРОПОЛЬСКИЙ ФИЛИАЛ

В.А. ЧЕРЕПАНОВ

Федеративная реформа в России



Москва

Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ»

2007

УДК 342
ББК 67.400
Ч-46

ЧЕРЕПАНОВ В.А.

Ч-46 Федеративная реформа в России. Монография. — М.: Издательство «Социально-политическая мысль», 2007. — 320 с.

Настоящая монография представляет собой системное конституционно-правовое исследование федеративной реформы в России. 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 анализируется проводимая в стране федеративная реформа и формируется перспективная модель российского федерализма.

Монография предназначена для преподавателей и студентов, научных и практических работников. Она будет полезна широкому кругу читателей, интересующихся проблемами российского федерализма.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	5
-----------------------	----------

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАТИЦИИ.....	8
--	----------

§ 1. Системная модель Российского федеративного государства	8
§ 2. Федеративные правоотношения: понятие, состав, виды.....	36
§ 3. Разделение государственной власти и государственное единство Российской Федерации..	66

ГЛАВА 2. НАЧАЛО ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ	102
--	------------

§ 1. Конституционно-правовые предпосылки федеративной реформы	102
§ 2. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации.....	136
§ 3. Решения Конституционного Суда о государственном суверенитете и обеспечении единого правового пространства Российской Федерации	144

ГЛАВА 3. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ	166
--	------------

§ 1. Концепция рабочей группы Государственного совета Российской Федерации.....	166
§ 2. Концепция Комиссии при Президенте Российской Федерации, ее развитие и реализация.....	172

ГЛАВА 4. РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	217
§ 1. Новый порядок замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации	217
§ 2. Конституционный Суд Российской Федерации о реформе государственной власти в субъектах Российской Федерации	229
ГЛАВА 5. ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА.....	254
§ 1. Конституционно-правовые и теоретические предпосылки перспективной модели российского федерализма.....	254
§ 2. Основные принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.....	266
§ 3. Федеративный договор как правовая форма закрепления перспективной модели российского федерализма.....	298
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	314
ОБ АВТОРЕ	317

*Моей маме, Надежде Епифановне Черепановой,
с любовью и благодарностью посвящается эта книга.*

ВВЕДЕНИЕ

Российская федеративная государственность формируется и развивается под влиянием двух основных тенденций. Во-первых, это — централизация государственной власти, обеспечивающая единство федеративной системы. Объединение территориальных образований в единое целое составляет 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. Разделение государственной власти является необходимым признаком любой федерации, отражающим конституционно-правовую природу этой формы государственного устройства и отличающим ее от унитарного государства.

Соотношение государственного 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.

Нахождение оптимального баланса между различными уровнями государственной власти, разумное сочетание централизации государственной власти и самостоятельности регионов было и остается важнейшей задачей государственной политики любого федеративного государства. Тем более это справедливо для Российского государства в условиях его регионального и национального многообразия.

Российское федеративное государство с момента провозглашения суверенитета РСФСР в 1990 году находится в состоянии перманентного реформирования. Государственная политика в сфере федеративных отношений неоднократно менялась: от децентрализации государственной власти и расширения самостоятельности субъектов РФ до максимальной централизации на федеральном уровне.

На первоначальном этапе становления российского федерализма (1990–1999 годы) доминирующее влияние приобрела тенденция к децентрализации государственной власти, которая достигла столь внушительного размера, что начала переходить в свою крайнюю стадию — дезинтеграцию. Наметилась конфедеративная направленность в историческом движении Российского государства.

В целях сохранения российской государственности, начиная с 2000 года, предприняты широкомасштабные меры по реорганизации федеративных отношений, направленные на выстраивание вертикали государственной власти, обеспечение единого правового пространства Российской Федерации и конституционной законности в деятельности всех уровней и ветвей государственной власти. Совокупность таких государственно-правовых действий, при проведении которых прослеживается тенденция на усиление централизации государственной власти, получила название федеративной реформы.

Серьезные преобразования основ российского федерализма породили ожесточенные научные и политические споры, привели к появлению широкого спектра взглядов: от полной и безоговорочной поддержки до столь же категорического отрицания. В сложившейся ситуации возникла необходимость проанализировать основные положения и современное состояние федеративной реформы, обсудить ее достоинства и недостатки, обозначить возможные направления дальнейшего развития российской федеративной системы. Именно такая попытка предпринята в настоящей монографии. Убежден, что обсуждение возникших проблем научным сообществом, позитивное и критическое осмысление федеративной реформы будет способствовать достижению разумного сочетания централизации федеральной власти и самостоятельности регионов, нахождению «золотой середины» в федеративных отношениях.

ГЛАВА 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СИСТЕМНОГО ИССЛЕДОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Системная модель Российского федеративного государства

Системные идеи получили широкое распространение в различных областях научного познания. Особое, интегрирующее влияние они оказывают 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 элементов, образующих диалектическое единство и борьбу противоположностей как источник самодвижения и саморазвития.

Проводимая в стране федеративная реформа обуславливает необходимость изучения российского государства как целостного образования, выявления закономерностей его функционирования и развития. Федеративная реформа проводится в рамках конкретной социальной системы и направлена на ее изменение. Научный анализ масштабной реорганизации основ государственного устройства в этой связи невозможен вне системного рассмотрения Российской Федерации.

Государственно-правовые преобразования, во-первых, обусловлены общественными потребностями, возникшими в *существующей* федеративной системе, вытекают из *современного ее состояния* и проводятся в *сложившихся* общественных отношениях. Государственно-правовые преобразования, во-вторых, нацелены на *изменение* существующей федеративной системы и в зависимости от целеполагания

приводят к *новому* ее состоянию. Очевидно, что такие действия не являются отдельными и дискретными; они организованы в рамках единого целостного государственного организма и могут быть адекватно осмыслены, изучены и поняты лишь при системном видении их значения и места во всем многообразии общественных отношений, возникающих в федеративной системе.

Федеративное государство, являясь социальной системой, может быть исследовано как *системный* и как *несистемный* объект. Длительное время его изучение осуществлялось без привлечения системных принципов. Употребление системных понятий в отдельных работах не меняло общей направленности научного поиска: изучение федеративного государства сводилось преимущественно к разделению его на составные части и детальному их изучению. В результате накоплен богатейший эмпирический и теоретический материал, отражающий особенности функционирования органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, вертикального и горизонтального разграничения компетенции, обеспечения единства государственной власти. Впрочем, и сама практика не ставила перед научным сообществом системных задач, на государственном уровне до сих пор не осознана потребность в системной ориентации конституционно-правовой науки.

Системное исследование *того же самого* объекта имеет иную направленность, «исходит из того, что специфика сложного объекта (системы) не исчерпывается особенностями составляющих его элементов, а коренится, прежде всего, в характере связей и отношений между определенными элементами».¹ При системном изучении конструируется особый, *системный* предмет исследования. Исходный вопрос о различении объекта и предмета требует некоторой интерпретации с привлечением методологических основ системного подхода.

¹ Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997. С. 235.

Объект — это та реальность, которая подлежит изучению вне зависимости от существующего знания о нем. Предмет изучения, напротив, (и не только при системной ориентации) формируется в ходе самого научного поиска. В результате проведения отдельных не системных исследований в зависимости от поставленных задач вырабатываются частные знания об объекте, своего рода «проекции», которые как бы «снимаются» с объекта при разных его «поворотах». Механическое объединение знаний об отдельных элементах объекта не может дать целостного представления о нем, точно так же, как бесперспективны попытки получить представление о структуре детали путем простого присоединения друг к другу ее чертежных проекций. В системном исследовании эти отдельные знания синтезируются на основе системного представления об объекте; формируется единое целостное (системное) знание о системном объекте. В результате такого синтеза происходит построение *системной модели* объекта, которая, являясь заместителем объекта, выступает *предметом* его изучения. Таким образом, исследователь уже в исходной точке создает системную модель объекта, которая, отражая системное представление об объекте, выполняет важную методологическую роль, определяя направленность научного поиска.¹

Системная модель, как и любая другая, предполагает отвлечение, абстрагирование от большего или меньшего числа параметров объекта и представляет собой *упрощенное, определенным образом схематизированное его отражение*. Такое упрощенное подобие оригиналу по выделенным признакам создает возможность более углубленного их изучения, а, следовательно, и проникновения в сущность самого объекта.²

¹ Лефевр В.А., Щедровицкий Г.П., Юдин Э.Г. О некоторых средствах методологии системно-структурных исследований // Юдин Э.Г. Методология науки. Системность. Деятельность. М., 1997. С. 120–130.

² Афанасьев В.Г. Общество: системность, познание и управление. М., 1981. С. 198; Перегудов Ф.И., Тарасенко Ф.П. Введение в системный анализ. М., 1989. С. 33–62; Штоф В.А. Моделирование и философия. М., 1961. С. 19.

Создаваемая модель, абстрагируясь от несущественных свойств, должна содержать существенные признаки системного объекта, необходимые и достаточные для того, чтобы выступать в качестве исходного гносеологического образа. Ориентирующее значение для выделения таких признаков имеют базовые системные понятия, в первую очередь, само понятие «система».

В научной литературе приводится множество различных его определений. В зависимости от исследовательских задач изменяется содержание понятия, выделяются те или иные существенные признаки. Не претендуя на оригинальность и новизну, примем рабочую дефиницию, основные параметры которой присутствуют в большинстве определений и образуют, по выражению В.Н. Садовского и Э.Г. Юдина, некоторый инвариант значения термина «система»: *Система — это целостная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих частей, компонентов, элементов.*¹

В предложенном определении указаны существенные признаки понятия «система», необходимые и достаточные для системного исследования федеративного государства, которое может и должно проводиться в двух взаимосвязанных направлениях: структурно-компонентном и динамическом. Структурно-компонентное исследование ориентировано на статическое изучение социальной системы, при котором выделяются ее компоненты и объединяющие их связи, анализируются свойства целого и его отношения с частями, выявляется структура социальной системы. При динамическом исследовании социальная система рассматривается в историческом движении, при котором изучаются процессы ее изменения, становления и развития, анализируются возникающие противоречия, разрабатываются способы их снятия и перехода системы на новый уровень поступательного движения.

¹ Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Задачи, методы и приложения общей теории систем // Исследования по общей теории систем. М., 1969. С. 12.

По мнению Т. Парсонса, при изучении социальных систем «предстоит установить фундаментальное различие между морфологическим анализом структуры систем и *динамическим* анализом. Ни тот, ни другой не имеют друг перед другом каких-либо особых преимуществ, если не считать, что для обобщений, относящихся к процессу, необходимым является наличие на определенном уровне устойчивых структурных точек отсчета. Кроме того, по отношению к процессу следует различать *равновесный* (equilibrium) уровень анализа, на котором система считается заданной, с одной стороны, и уровень *структурных изменений*, который содержит в себе попытку объяснить процессы изменения, — с другой».¹

При построении системной модели федеративного государства необходимо, во-первых, осуществить системное расчленение целостного объекта на составляющие элементы; во-вторых, выделить совокупность системообразующих связей, которые объединяют элементы в единое целое; в-третьих, обозначить механизм динамики системы как единого целостного государственного организма.

Внутреннее строение социальной системы, разделение ее 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, прин-

¹ Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М., 2002. С. 547.

² Гегель Г.В. Ф. Наука логики. СПб., 2002. С. 468, 469.

ципы дифференциации в различных целостных образованиях неодинаковы».¹

Любая социальная система в зависимости от исследовательских задач может быть разделена на элементы различными способами.

При системном изучении государства как *политико-территориальной организации общества* в качестве его составляющих выделяется известная триада: территория, население (народ), государственная власть. Народ является носителем и единственным источником суверенной публичной власти, действие которой распространяется на всю территорию данного государства. Эти основные составляющие выделены Г. Елинеком еще в начале XX века: «Чтобы избежать 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».² Такой способ расчленения используется в исследованиях конституционно-правовых отношений, в которых субъектами выступают многонациональный народ Российской Федерации в целом и Российская Федерация (органы государственной власти Российской Федерации). К их числу относится изучение проблем народовластия, непосредственной и представительной демократии, защиты прав и свобод человека и гражданина и т.п.

При системном исследовании государства как *федеративного образования* в качестве составляющих его частей выделяются различные территориальные образования: административные, автономные и государственные.³

¹ Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 101.

² Елинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 161–162.

³ Иванов В.В. Новые подходы к теории территориального устройства и федеративная система России // Правоведение. 2002. № 3; Иванов В.В. К вопросу о концепции территориального образования // Государство и право. 2003. № 11.

Административное территориальное образование — обособленная составная часть государства, в пределах которой функционируют подразделения органов центральной власти, управляющие от имени государства в целом. Административное образование имеет свою территорию и проживающее на ней население, однако **самостоятельной государственной властью не обладает**. Органы государственной власти административного образования 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.

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.¹ 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, обладающая собственными органами государственной власти, наделенными некоторыми правами на самостоятельное регулирование

¹ Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 268.

отдельных сфер общественных отношений, формирование органов власти, принятие нормативных актов и т.д. В автономных территориальных образованиях в отличие от административных имеется самостоятельная (в определенных пределах) государственная власть и, соответственно, формируемые автономным образованием 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. Важнейшим признаком автономных образований является **отсутствие собственной, исключительной компетенции**, в рамках которой они обладают всей полнотой государственной власти.

Государственное территориальное образование — обособленная составная часть государства, обладающая всей полнотой государственной власти вне пределов ведения государства. 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, как правило, норма-

тивно запрещено, за исключением чрезвычайных, экстраординарных ситуаций, влекущих негативные последствия для страны в целом (стихийные бедствия, эпидемии, вооруженные восстания и т.п.). В-четвертых, что исключительно важно для понимания государственно-правовой природы государственных образований, они имеют свое представительство в законодательных (представительных) органах государства, т.е. наличествует механизм участия государственных образований в управлении государством 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 и др.). Они нередко называются *региональными (регионалистскими)* государствами и рассматриваются как занимающие промежуточное место между унитарным и федеративным государством, оставаясь, однако, в рамках унитарной формы государственного устройства.

При федеративном устройстве государства обязательными его элементами являются государственные образования. Однако 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.). 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, например, 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 территориальные образования, хотя и входят в состав государства, но не рассматриваются как часть системы, образующей федерацию. Они принадлежат федерации, находятся в ее составе, 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

Российская Федерация на протяжении своего исторического развития имела различное внутреннее строение. С момента создания РСФСР ее государственное устройство характеризовалось наличием двух составных частей: автономной и неавтономной. Неавтономная часть включала администра-

¹Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 72.

тивные 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 государством в целом.

Однако, и это очень важно, не была закреплена (даже по остаточному принципу) исключительная компетенция автономной республики, в рамках которой она могла обладать 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 в этой связи 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 административными и автономными образованиями и по этой причине была унитарным, а не федеративным государством.* Следует подчеркнуть, что конструкция РСФСР как государства с автономными образованиями была выделена в 1966 году О.И. Чистяковым, который вследствие идеологических причин в то время был вынужден определять ее как одну из форм федерации.²

¹ Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области — феномен «сложно-составных субъектов Российской Федерации» (конституционно-правовое исследование). М., 2002. С. 73.

² Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917–1922). Изд. 2-е, репринтное. М., 2003. С. 329–344.

По Конституции РФ 1993 года Российская Федерация состоит из государственных образований (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов), которые являются ее субъектами и обладают самостоятельной государственной властью (часть 2 статьи 11; часть 1 статьи 66 Конституции РФ).

Субъекты РФ также имеют системное строение, являются подсистемами общей социальной системы (государства в целом) и обладают необходимыми составляющими государственности: территорией, народом и государственной властью.

О народе субъекта РФ как непосредственном источнике региональной власти в Конституции РФ не говорится. Однако, исходя из принципа народовластия, закрепленного статьей 3 Конституции РФ, в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции РФ, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти субъектов РФ, вытекает, что источником государственной власти субъекта РФ является народ субъекта Российской Федерации. Такая трактовка, хотя и в неявной форме, дана в постановлении Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: «Конституция Российской Федерации не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно **от народа** и перед ним ответственно»¹ (выделение мое. — В. Ч.).

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

В конституциях республик термин «народ республики» закреплён официально. В уставах большинства других субъектов РФ используется иная терминология: население, граждане. Однако в уставах ряда краёв 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 общего принципа народовластия в Российской Федерации, представляется вполне обоснованным и разделяется многими учеными. И.А. Конюхова, выделяя народ субъекта в качестве носителя его государственной власти, ограничивается констатацией: «*Народ субъекта Российской Федерации* обладает правами по реализации публичной власти в пределах прав конкретного государственно-территориального или национально-территориального образования Российской Федерации».² В.Е. Чиркин высказывается более определенно: «Федеральная государственная власть, государственные органы федерации — представитель общества *всей* страны, а власть субъекта федерации — власть *части* народа этого общества».³ А.А. Безуглов и С.А. Солдатов формулируют по этому вопросу четкую и обоснованную позицию: «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 непо-

¹ Уставы краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Выпуск 1. М., 1995. С. 123–124, 177, 246; Уставы краёв, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации. Выпуск 5. М., 1997. С. 65.

² Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. М., 2003. С. 218.

³ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта Федерации // Государство и право. 2000. № 10. С. 11.

средственно, так и через органы государственной власти данного субъекта Российской Федерации».¹

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 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».²

Вопрос о государственной природе публичной власти субъектов РФ особых дискуссий до недавнего времени не вызывал. В науке конституционного права сложилась разделяемая многими учеными позиция о том, что субъекты РФ, являясь не государствами, а государственными образованиями, обладают собственной государственной властью в пределах, устанавливаемых Конституцией РФ и федеральными законами. Различия в наименованиях (республика, край, область, автономная область, автономный округ, города федерального значения) означают не выделение различных видов субъектов, а отражают историческую преемственность в их названиях.

В последние годы в работах В.Е. Чиркина³ активно разрабатывается общая концепция публичной власти, выделяются различные ее разновидности, высказывается сомнение

¹ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: В 3 т. М., 2001. Т. 3. С. 349.

² Хабриева Т.Я. Национально-культурная автономия в Российской Федерации. М., 2003. С. 36.

³ Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005; Чиркин В.Е. О сущности субъекта Федерации // Государство и право. 2003. № 7; Чиркин В.Е. О публичной власти (Постановка проблемы) // Государство и право. 2003. № 10.

в государственной природе публичной власти субъекта РФ. По его мнению, при обозначении субъектов федерации государственными образованиями «возникает вопрос, а чем отличаются такие государственные образования от других? (По-видимому, имеются в виду другие территориальные образования. — В. Ч.) Сказать, что это субъекты федерации — недостаточно, необходимо указать на какую-либо существенную характеристику».¹

В его совместной с Т.Я. Хабриевой фундаментальной монографии «Теория современной конституции» отмечается: «Самостоятельна власть субъекта федерации (его народа) только в сфере исключительных полномочий субъекта федерации (остаточные полномочия). При таком решении вопроса встают новые проблемы. Во-первых, может ли быть власть, если она государственная, несuverенной? Во-вторых, остаточные полномочия субъекта федерации настолько несущественны, что вряд ли для их реализации требуется особая государственная власть».²

В результате таких рассуждений предлагается считать, «что в федерации существует одна государственная власть — власть федеративного государства, которая распространяется на всю территорию государства (в России это устанавливается ч. 1 ст. 4 Конституции РФ) и, следовательно, действует во всех частях государства, во всех субъектах федерации (иное просто невозможно), и власть *субъекта федерации*, которая производна от данного территориального коллектива. Это не государственная власть. Власть субъекта федерации является *публичной, негосударственной властью*, имеющей некоторые политические и государственные элементы (участие в международных отношениях, собственное законодательство, участие в решении общефедеральных вопросов, в том числе через посредство особой палаты в пар-

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть. С. 41.

² Хабриева Т.Я., Чиркин В.Е. Теория современной конституции. М., 2005. С. 257–258.

ламенте федерации и др.). Однако она ограничена самим существованием федеративного государства. Это — *ограниченная публичная квазиполитическая и квазигосударственная власть*».¹ Такой подход, по мнению В.Е. Чиркина, снимает неразрешимые с его точки зрения проблемы существования двух государственных властей в одном государстве и несuverенной государственной власти субъекта РФ.

Полностью соглашаясь с В.Е. Чиркиным в том, что вопросы повышения эффективности публичной власти в России назрели давно и требуют коллективного обсуждения и новых подходов,² хотелось бы высказать ряд сомнений по поводу предлагаемой им интерпретации негосударственной сущности публичной власти субъекта РФ.

Субъект РФ как государственное образование, как отмечалось, обладает «сущностными характеристиками», отличающими его от других территориальных образований. Чтобы избежать повторов, остановлюсь лишь на двух, наиболее значимых в данном контексте.

Во-первых, субъект РФ принимает непосредственное участие в управлении федеративным государством в целом.

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, народ субъекта РФ выступает как *единственный и непосредственный источник* всей региональной власти. Участвуя в референдуме по принятию Конституции РФ, как часть общего целого — российского народа — народ субъекта РФ совместно со всеми народами других субъектов принимает участие в учреждении всей системы государственной власти в стране и в этом качестве в составе всего

¹ Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005. С. 44–45.

² Чиркин В.Е. Публичная власть. М., 2005. С. 174.

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 субъекта РФ, назначенного этим законодательным (представительным) органом, 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.

Наличие такого механизма участия субъекта РФ в управлении федеративным государством, как отмечалось, является одной из «сущностных характеристик» государственного образования в федеративном государстве, которые остаются вне научного анализа, проведенного В.Е. Чиркиным. «Самая характерная черта федерации, — пишет по этому поводу английский ученый П. Кинг, — укрепление региональных компонентов таким образом, что они представлены в национальном центре и в этом смысле составляют часть его».¹

Совет Федерации, являясь частью федеральной представительной власти, как «палата субъектов РФ», выступает серьезным «ограничителем» законодательной и исполнительной ветвей федеральной власти. Достаточно напомнить, что к ведению Совета Федерации (статья 102 Конституции РФ) относится решение важнейших общегосударственных вопросов: назначение выборов Президента РФ и отрешение его должности; утверждение указов Президента РФ о введении чрезвычайного и военного положения, назначение на

¹ Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5. С. 14.

должность судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ; назначение и освобождение от должности Генерального прокурора РФ. Федеральные законы по важнейшим вопросам (федеральный бюджет; федеральные налоги и сборы; финансовое, валютное, кредитное, таможенное регулирование, денежная эмиссия; ратификация и денонсация международных договоров, статус и защита государственной границы; вопросы войны и мира) подлежат обязательному рассмотрению Советом Федерации (статья 106 Конституции РФ). Вряд ли обоснованно считать такие важнейшие направления участия региональной власти в управлении государством *«некоторыми государственными элементами публичной негосударственной власти субъекта РФ»* (курсив мой. — В. Ч.).

Во-вторых, Конституцией РФ закреплена исключительная компетенция субъекта РФ, под которой понимается вся полнота его власти вне пределов компетенции Российской Федерации (статья 73). При игнорировании этой компетенции как «несущественных», по мнению В.Е. Чиркина, полномочий субъект РФ трансформируется из государственного образования в автономное, а само государство — в унитарное. Уильям Райкер в своем известном определении *федеративной* конституции в качестве основных выделяет именно эти существенные черты: «1) два уровня правления осуществляют свою власть в отношении одной и той же территории и одного и того же населения; 2) каждый уровень имеет по крайней мере одну сферу, в которой он является автономным; 3) имеются определенные гарантии (хотя бы в форме простого декларирования в конституции) автономности каждого уровня правления в своей собственной сфере».¹ Действительно, в унитарном государстве не может быть двух государственных властей, но это — предмет абсолютно иного научного исследования.

¹ *Raiker W.H.* Federalism: Origin, Operation, Significance. Boston: Little, Brown, 1964. P. 11.

Таким образом, субъект РФ (в отличие от административного или автономного образования) обладает необходимыми «сущностными характеристиками» государственного образования, а его власть имеет государственную природу.

На основе анализа внутреннего строения Российской Федерации перейдем к раскрытию ее структуры как социальной системы.

Структура социальной системы обычно рассматривается как совокупность общественных отношений, объединяющих части в единое целое. 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. Части «имеют свою самостоятельность лишь в рефлексированном единстве, которое есть и это единство, и существующее многообразие; это означает, что они имеют самостоятельность лишь в *целом*, которое, однако, есть в то же время *другая* для частей самостоятельность».¹

Субъекты РФ вступают в различные 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 являются системообразующими и «формируют интегративные, системные качества, качества, не присущие компонентам системы».² Представляется возможным выделить две группы доминирующих связей и отношений: федеративные и управленческие правоотношения.

1. Федеративные правоотношения, под которыми понимаются урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по по-

¹ Гегель Г.В. Ф. Наука логики. СПб., 2002. С. 468.

² Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 122.

воду разделения государственной власти. Такие отношения, объединяющие субъекты федерации в единое целое, представляются исходными в структуре федеративной системы, на основе которых формируются все остальные системные связи и отношения.

В договорных (конституционно-договорных) федерациях федеративные правоотношения формируются по схеме «снизу вверх». Они соединяют субъекты между собой «по горизонтали» и в качестве результирующего «вертикального вектора» с федеративной системой в целом. В конституционных федерациях, которые создаются на основе конституции путем децентрализации унитарного государства («сверху вниз»), субъекты не связаны между собой напрямую системообразующими связями. Они конституируемы в единое целое через федеральный центр посредством так называемого «звездного» типа связей (А.А. Малиновский). Центральное звено (федеральный центр) связано со всеми элементами системы (субъектами федерации), зависящими от него, но не зависящими непосредственно друг от друга. В результате достигается объединение элементов посредством их связи через центральное звено.¹ Именно данный тип федеративных отношений характерен для Российской Федерации.

«Функционально-компетенционная» структура федеративной системы, образуемая федеративными правоотношениями, не исчерпывает всех системных связей и отношений. На основе такого «разделения труда» по осуществлению государственных задач и функций (образное выражение Ю.М. Козлова²) возникают правоотношения по управлению федеративной системой в рамках компетенции, разграниченной между различными уровнями государственной власти.

2. Правоотношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по поводу государственного управления феде-

¹ Малиновский А.А. Тектология. Теория систем. Теоретическая биология. М., 2000. С. 214.

² Административное право: Учебник / Под ред. Л.Л. Попова. М., 2002. С. 21.

ративной системой в рамках разграниченной компетенции. В общей теории систем и кибернетике связи управления рассматриваются как специфические для систем и, следовательно, важнейшими систематизирующими факторами.¹ Очевидно, что в структуре федеративной системы определяющими, «первичными» являются федеративные правоотношения, а «вторичными» — отношения управления. В связи с особой значимостью федеративных правоотношений в структуре федеративной системы они детально рассматриваются в следующем параграфе настоящей работы.

Различие между двумя выделенными группами связей можно продемонстрировать на следующем примере. Законом РФ от 10 июля 1992 года № 3266–1 «Об образовании» (в редакции Федерального закона от 13 января 1996 года № 12-ФЗ²) осуществлено детальное разграничение компетенции в области образования между двумя уровнями государственной власти (статьи 28, 29), которое определено как исчерпывающее и подлежащее изменению только федеральным законом (пункт 1 статьи 30). Правоотношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по поводу разграничения компетенции в сфере образования, относятся к федеративным правоотношениям. В рамках разграниченной таким образом компетенции Российская Федерация устанавливает федеральные компоненты государственных образовательных стандартов, а ее субъекты — региональные (национально-региональные) компоненты государственных образовательных стандартов. Правоотношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по поводу установления и реализации государственных образовательных стандартов относятся к управленческим правоотношениям.

¹ Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997. С. 257–258.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 3. Ст. 150.

Необходимо отметить, что в данном случае государственное управление понимается в широком значении как направляющая, организующая, упорядочивающая деятельность государства, осуществляемая всеми уровнями и ветвями государственной власти, и не сводимая к административной, исполнительно-распорядительной деятельности.¹ По этой причине в рамках государственного управления возникают как конституционные, так и административные правоотношения.

Динамика федеративной системы. Структурно-компонентный анализ федеративной системы с необходимостью должен быть дополнен *динамическим* аспектом ее рассмотрения. В научных исследованиях *динамики* социальной системы можно *условно* выделить два основных направления.

Одно из них ориентировано на стабильность и устойчивость социальной системы, устранение противоречий и конфликтов. Наиболее полно это направление получило разработку в структурно-функциональной теории Т. Парсонса. Понятие равновесия, по аналогии с гомеостазом в биологическом организме, является фундаментальной точкой отсчета для анализа процессов изменения в социальной системе. Сохранение равновесия, которое имманентно любой социальной системе, обеспечивается четырьмя функциями, которые выступают связующим звеном между структурными и динамическими аспектами системы: сохранение образца, достижение цели, адаптация и интеграция социальной системы. Реализация этих функций обеспечивается четырьмя основными подсистемами общества, среди которых ведущее место занимает интегративная подсистема.

Развитие общества рассматривается как эволюционный процесс, включающий в себя структурную дифференциацию и взаимодействие систем и подсистем общества, обеспечивающих его интеграцию. Каждый новый уровень развития сопровождается все большим упорядочением системных отношений, повышением внутренней сложности систем и

¹ Чиркин В.Е. Государственное и муниципальное управление: Учебник. М., 2003. С. 15.

большими возможностями для удовлетворения системных потребностей. При таком подходе любой социальный процесс является либо функциональным, способствующим устойчивости системы, либо дисфункциональным; изменение последнего и поддержание равновесия системы обеспечивается функциональными подсистемами общества, в первую очередь, интегративной подсистемой.¹

Представители другого направления (К.Маркс, Р. Дарендорф, Л. Козер и др.) в противоположность равновесной парадигме основное внимание уделяли противоречиям и конфликтам, которые существуют во всем социальном универсуме и в принципе непреодолимы. «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».²

В последние годы активно и плодотворно развивается отечественная, в том числе юридическая конфликтология (В.Н. Кудрявцев, А.В. Дмитриев, А.Г. Здравомыслов, В.П. Казимирчук, В.С. Комаровский, Е.И. Степанов и др.),³ в кото-

¹ Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М., 2002; Парсонс Т. Система современных обществ. М., 1998.

² Козер Л. Функции социального конфликта. М., 2000. С. 12.

³ Здравомыслов А.Г. Социология конфликта. М., 2000; Дмитриев А.В. Социальный конфликт: общее и особенное. М., 2002; Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. Е.И. Степанова. М., 2000; Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам: В 3 т. М., 2002. Т. 2: Криминология, социология, конфликтология. С. 250–280; Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2002. Т. 3. С. 428–453.

рой диалектика социальных противоречий сочетается с разработкой приемов и способов их снятия, предупреждения перерастания противоречий в социальные потрясения, ведущие к дезинтеграции общества.

В основе настоящей работы лежит диалектическое понимание 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».¹ 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 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».²

Можно и нужно вычленять действительные социальные противоречия, возникающие в социальной системе, тем более при проведении таких масштабных государственно-правовых преобразований, как федеративная реформа. Именно в этом заключается 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

¹ Гегель Г.В. Ф. Наука логики. СПб., 2002. С. 398.

² Дмитриев А.В. Социальный конфликт: общее и особенное. М., 2002. С. 17.

действительности, а ученые — в дипломированных апологетов власти».¹

Таким образом, исходным пунктом динамического анализа Российского федеративного государства является постулат о внутренней противоречивости социальной системы. Самостоятельность частей при необходимости сохранения целостности обуславливает противоречие и диалектическое единство между целым и частями; любая система находится в противоречивом единстве с образующими ее элементами. Данное противоречивое единство целого и частей наглядно показано Гегелем в «Науке логики»: «При ближайшем рассмотрении оказывается, что *целое* — это рефлексированное единство, которое само по себе обладает самостоятельным устойчивым наличием; но это его устойчивое наличие точно так же и оттолкнуто от него; как отрицательное единство целое есть отрицательное соотношение с самим собой; как такое оно стало внешним себе: оно имеет свое *устойчивое наличие* в противоположном себе, в многообразной непосредственности, в *частях*».²

Российская Федерация как любая социальная система находится в противоречивом единстве с составляющими ее частями. Противоречия между Федерацией и ее субъектами формируются и проявляются в различных сферах деятельности. В процессе становления федеративной государственности происходит *дифференциация* российской федеративной системы, усложнение внутреннего строения, формирование государственных образований как субъектов Российской Федерации, детальное разграничение компетенции между федеральным центром и регионами. Такая дифференциация, выступающая как *разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами*, приводит к более четкому «разделению труда» по осуществлению государственных задач и функций, а следовательно, к увели-

¹ Боброва Н.А. Конституционный строй и конституционализм в России: Монография. М., 2003. С. 106.

² Гегель Г.В. Ф. Наука логики. СПб., 2002. С. 468.

чению взаимозависимости субъектов федерации и федеративной системы, способствует объединению частей в единое целое. Центростремительные особенности социальной дифференциации, способствующие укреплению социального организма, отмечались многими исследователями, начиная с Г. Спенсера, О. Конта, Э. Дюркгейма, А.С. Яценко. Именно в этом как раз и проявляется объединяющее, системообразующее начало федеративных отношений, которые складываются по поводу разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами.

Дифференциация федеративной системы сопровождается не только центростремительными, но и центробежными процессами. В результате увеличения внутренней сложности системы возрастает самостоятельность ее частей, появляются условия для ослабления государственного единства. В такой ситуации для сохранения стабильности, а в некоторых случаях для сохранения самого существования системы необходимы целенаправленные интеграционные воздействия. Наличие этих противоположных социальных процессов выделял еще А.С. Яценко в своей синтетической теории федерализма. По его мнению, в обществе антагонистически борются «два закона, общественная ассимиляция и дифференциация, никогда окончательно не торжествуя друг над другом».¹

В качестве *основного противоречия*, которое пронизывает все уровни социальной системы, в макросоциологии выделяют «противоречие между *дифференциацией и интеграцией*, понимаемыми не только в статике, но и в динамике, т.е. не только как временный срез состояния общества, но как *тенденции его исторического развития*».² В федеративных отношениях оно выступает как ***противоречие между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти (дифференциация) и***

¹ Яценко А.С. Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. СПб., 1999. С. 72.

² Руткевич М.Н. Общество как система. Социологические очерки. СПб., 2001. С. 419.

государственного единства (интеграция) 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 различных этапов становления российского федерализма.

Рассматривая развитие Российского федеративного государства на основе диалектического метода познания, не следует преувеличивать противоречивость социальной системы, нагромождать мнимые антиномии и считать невозможным преодоление противоречий как неизбежной данности материального мира. При таком подходе исключаются вопросы организации социальной системы и управления общественными процессами. Любая социальная система проходит известные этапы диалектического развития: единства и тождества противоречий, их развертывания, обострения, снятия и перехода на другую качественно новую стадию своего бытия, сохраняя в снятом виде достижения предшествующего периода. Подчеркивая диалектичность развития социальной системы, нельзя забывать о необходимости сохранения самой системы, недопущения ее распада, всеобщего хаоса и беспорядка. Распад Советского Союза и Югославии, трагедии Косово и Чечни являются яркими тому предостережениями.

На каждом этапе противоречивого развития социальной системы требуется вычленение базовых социальных противоречий, определяющих ее поступательное движение, прогнозирование их развертывания и возможности перерастания в социальные конфликты, выработка и проведение государственных мер, способствующих определенной (для данного этапа движения диалектического противоречия) стабильности социальной системы. Для выработки такой государственной политики, которая превращается при этом в научное управление обществом, полезны и необходимы как разработки зарубежной и отечественной конфликтологии, так и многие разумные положения равновесной пара-

дигмы структурно-функциональной теории. В противном случае мы постоянно будем сталкиваться с непродуманными государственными действиями, подобными «монетизации льгот». Когда на ровном месте после ряда лет стабильного развития страна оказалась расколотой на противоборствующие социальные группы и взрыв народного негодования чуть не привел общество к возникновению дезинтеграционных процессов. Слишком большую цену, как финансовую, так и политическую, пришлось заплатить за возврат социальной системы к равновесному, но уже *другому* ее состоянию с потерей доверия к власти всех уровней.

Итак, в конструируемой системной модели Российское государство рассматривается как социальная система, источником развития которой являются внутренне присущие ей противоречия. Историческое движение Российской Федерации исследуется как процесс возникновения, развертывания и снятия противоречий. С этой точки зрения исследуется становление российской федеративной государственности, анализируется проводимая в стране федеративная реформа и формируется перспективная модель российского федерализма. Такая диалектическая направленность системной модели российского федеративного государства является своеобразным стержнем, вокруг которого движется весь процесс системного исследования Российской Федерации и разрабатываются предложения по совершенствованию правового регулирования федеративных отношений.

§ 2. Федеративные правоотношения: понятие, состав, виды

Термин «федеративные отношения» получил широкое распространение в повседневном общении, научной и полити-

ческой печати, однако четкое его определение до сих пор не выработано, что порождает неоднозначное толкование, различное восприятие содержания и объема.

В конституциях РСФСР и СССР, Федеративном договоре 1992 года и Конституции РФ 1993 года при определении федеративного устройства Российского государства данный термин не используется. Федеральные законы, непосредственно направленные на регулирование федеративных отношений (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»¹ и заменивший его 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»²), также не содержат упоминания о федеративных отношениях.

В Основных положениях региональной политики Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 3 июня 1996 года № 803,³ и в Концепции государственной национальной политики Российской Федерации, утвержденных Указом Президента РФ от 15 июня 1996 года № 909,⁴ имеются специальные разделы, посвященные развитию федеративных отношений, которые содержат широкий декларативный перечень мер правового, административного и экономического характера, направленных на децентрализацию государственной власти, расширение компетенции субъектов РФ, реализацию принципа равноправия субъектов РФ, обеспечение прав и свобод человека и гражданина на всей территории государства. В Концеп-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 51. Ст. 6286.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2709.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

⁴ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 25. Ст. 3010.

ции государственной национальной политики Российской Федерации совершенствование федеративных отношений определено одной из приоритетных задач внутренней политики, которая призвана реализовать на практике конституционные принципы федерализма. Для развития федеративных отношений (наряду с упомянутыми мерами) обозначена необходимость принятия федеральных законов, заключения договоров и соглашений, конкретизирующих принципы организации и взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти; разработки правовых механизмов реализации их совместных полномочий. Однако и в этих концептуальных документах понятие «федеративные отношения» не рассматривается и не анализируется.

В материалах Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений, проведенного 26 января 1999 года под руководством Председателя Правительства РФ Е.М. Примакова, не только не раскрывается содержание данного понятия, но и сам термин практически не упоминается.¹

В советской государственно-правовой науке термин «федеративные отношения» употреблялся в отдельных работах, правда, без специального правового и семантического анализа. Так, А.И. Лепешкин, анализируя правоотношения между советскими республиками, возникшие в период гражданской войны на основе Декрета ВЦИК от 1 июня 1919 года «Об объединении советских республик России, Украины, Латвии, Литвы, Белоруссии для борьбы с мировым империализмом», считал этот конфедеративный союз своеобразным этапом в развитии федеративных отношений: «Таким образом, развитие *федеративных отношений* (выделено мной. — В.Ч.), прошедших через образование военно-политического союза республик в годы гражданской войны и военной интервенции (который по своему характеру может быть назван конфедерацией), уже в середине 1922 года при-

¹ Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. М., 1999.

вело к необходимости изыскания новой формы союза республик, так как прежние взаимоотношения между ними уже не отвечали задачам нового этапа их государственного развития». ¹ Д.Л. Златопольский, критикуя такой подход, обосновывал точку зрения о том, что в период военного союза между советскими республиками сложились именно федеративные, а не конфедеративные отношения. ²

О.И. Чистяков также считал, что отношения между советскими республиками «строились с момента возникновения этих республик как *федеративные*» (выделено мной. — В.Ч.). ³ «Следует, правда, отметить, — полагал О.И. Чистяков, — что *федеративные отношения* (выделено мной. — В.Ч.) между независимыми советскими республиками были в данный период весьма своеобразными. Их важной характерной особенностью являлось то, что в качестве общесоюзных для всех независимых советских республик признавались органы власти и управления РСФСР, право РСФСР. Таким образом, высшие органы и право Российской Федерации выступали одновременно в двух ролях: они служили самой РСФСР и в то же время общим нуждам федеративного объединения независимых советских республик». ⁴ Е.И. Козлова в одном из первых учебников по советскому государственному праву, написанном на основе Конституции СССР 1977 года, отмечала, что «обязательным признаком социалистической федерации является определенная закрепленная в праве форма волеизъявления субъектов федерации на установление федеративных отношений. Такой формы волеизъявления, правового закрепления федеративных отношений нет во всех других, кроме РСФСР, республиках, включающих автономные образования». ⁵

¹ Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права / Под общ. ред. А.И. Лепешкина. М., 1962. Т. 2. С. 59.

² Златопольский Д.Л. СССР — федеративное государство. М., 1967. С. 114–122.

³ Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917–1922). С. 113.

⁴ Чистяков О.И. Становление «Российской Федерации» (1917–1922). С. 114.

⁵ Советское государственное право: Учебник для юридических вузов. М., 1978. С. 193.

Понятие «федеративные отношения» в постсоветский период используется в различных отраслях научного знания, представляется междисциплинарной категорией и отличается максимально широким объемом. По мнению В.Н. Лысенко, «федеративные отношения — это отношения по поводу реализации важнейших интересов личности, социальных, этнических, территориальных и иных общностей людей посредством федеративного государства, политической системы федеративного типа в целом».¹ Р.Г. Абдулатипов рассматривает федеративные отношения весьма широко, включая в них «политико-правовые, социально-экономические и иные отношения различных уровней властей по вертикали, которые охватывают все сферы общественной и государственной жизни, интересы местных сообществ и гражданина».²

И.А. Умнова считает, что «конституционные основы российского федерализма представляют собой систему федеративных отношений, определяемых федеральной Конституцией и составляющих устои федеративного устройства России».³ Подобное определение фактически отождествляет федеративные отношения и регулирующие их конституционно-правовые нормы.

А.Е. Козлов, анализируя конституционно-правовые основы российского федерализма, также использует термин «федеративные отношения». «Федеративные отношения, — пишет А.Е. Козлов, — регулируются ст. 65–79 Конституции РФ, которые составляют главу «Федеративное устройство». Сферу федеративных отношений регулируют и другие статьи Конституции, которые предусматривают порядок разрешения споров между органами государственной власти Федерации и ее субъектов, между государственными органами

¹ Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 13.

² Абдулатипов Р.Г. Федералогия. СПб., 2004. С. 110.

³ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 53.

самых субъектов Федерации и др.». ¹ Далее отмечается, что в регулировании федеративных отношений определенное значение имеет Федеративный договор (в части, не противоречащей Конституции) и особое место занимают конституции (уставы) субъектов РФ. ²

В.Е. Чиркин в качестве одного из элементов понятия федерализма выделяет «особого рода *отношения* в федеративном государстве между федерацией и ее субъектами, между субъектами, а в ряде случаев и несубъектами. В таких отношениях много слагаемых, но главное в них — это отношения, связанные с распределением и осуществлением государственной власти». ³

А.Н. Лебедев в качестве сущностного признака субъекта федерации выделяет «его право формировать (как совместно с другими субъектами федерации, так и единолично) общефедеральную волю, иначе говоря, участвовать в особом рода правоотношениях, которые получили в юридической науке название федеративных». ⁴ В монографии осуществляется краткий анализ содержания и субъектного состава федеративного правоотношения, высказывается ряд интересных соображений по этому поводу. ⁵

Подытоживая сказанное, необходимо отметить следующее. Термином «федеративные отношения» обозначаются различные пересекающиеся понятия, причем в ряде случаев не научные, а житейские. Представляется, что федеративные правоотношения как государственно-правовое явление необходимо отделить от других, не правовых наслоений (политических, социологических, экономических и др.), произвести

¹ Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1996. С. 216.

² Конституционное право. Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1996. С. 216.

³ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 31.

⁴ *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 12.

⁵ *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 12–14.

сужение данного понятия и ограничить его объем именно правовой материей.

При формулировании искомого определения следует проводить различие между понятиями «федеративные отношения» и «федеративные *правоотношения*», что делается далеко не всегда. Федеративные отношения, как и другие общественные отношения, регулируются не только правовыми, но и другими социальными нормами; «ни один из социальных регуляторов не действует изолированно, все виды социальных норм тесно взаимосвязаны и взаимодействуют друг с другом».¹ К их числу можно отнести моральные и корпоративные нормы, традиции, обычаи делового оборота и др.

Несовпадение фактического и правового общественного отношения, по мнению В.Н. Кудрявцева, объясняется в первую очередь тем, что «не все общественные отношения и не в одинаковой степени требуют правового регулирования. Известно, что правовое регулирование необходимо тогда, когда иные виды социальных норм недостаточны для закрепления, развития или охраны соответствующих отношений и лишь право способно это сделать. Право обеспечивает всеобщность нормативного регулирования, оно располагает аппаратом для четкого фиксирования норм, их применения и контроля за результатами; оно обеспечено мерами государственного принуждения. Естественно, что те виды поведения людей, которые требуют подобной регламентации, и попадают в эту сферу».² Фактическое общественное отношение по своему содержанию значительно «шире» соответствующего правоотношения, правовые нормы выступают лишь одним из нормативных регуляторов, причем не всегда доминирующим. В новейшей российской истории имеется достаточное количество подобных примеров. Федеративные отношения, буду-

¹ Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Н. Манова. М., 1996. С. 92.

² Кудрявцев В.Н. Избранные труды по социальным наукам: В 3 т. М., 2002. Т. 1: Общая теория права. Уголовное право. С. 49.

чи урегулированными нормами права, становятся федеративными **правоотношениями**, которые относятся к предмету настоящего государственно-правового исследования. Именно такая терминология (за исключением случаев прямого цитирования нормативных документов и других авторов) употребляется в ходе дальнейшего изложения научного материала.

В составе федеративных, как и других правоотношений выделяются субъекты, объект и юридическое содержание, которые имеют определенные особенности, обусловленные значением федеративных правоотношений в структуре федеративной системы. Остановимся на рассмотрении каждого из названных элементов.

Субъекты федеративных правоотношений. В научной литературе высказываются различные точки зрения по этому вопросу. А.Н. Лебедев считает, что субъектами федеративного правоотношения всегда являются лишь две стороны: федерация как целое государство и субъект федерации — государственное образование как его неотъемлемая часть. При этом критикуется позиция М.С. Саликова,¹ который относит к федеративным отношениям общественные связи между субъектами федерации.²

В.Н. Лысенко рассматривает федеративное отношение как «трехстороннее властеотношение: между федерацией, ее субъектом и индивидом. Индивид есть действительный творец федеративных отношений и их главное действующее лицо».³

По мнению В.Н. Лексина, недопустимо считать участниками конституционно-правовых договоров (а, соответственно, и субъектами федеративных правоотношений: примечание мое. — В.Ч.) Российскую Федерацию и ее субъекты, «поскольку заключение договора *«между»* всегда

¹ Саликов М.С. Взаимоотношения штатов в системе американского федерализма // Государство и право. 1997. № 9. С. 95.

² Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 12–13.

³ Лысенко В.Н. Развитие федеративных отношений в современной России. М., 1995. С. 13.

означает раздельное существование участников, в то время как субъект Федерации является неотъемлемой частью последней. Если признать сторонами договора Федерацию и субъекты Федерации, то в результате оба участника будут косвенно представлены и со второй стороны и в силу этого будут заключать договор сами с собой».¹ С его точки зрения участниками конституционно-правовых договоров могут являться только органы государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

И.А. Умнова, а вслед за ней и другие авторы, с точки зрения субъектного состава федеративных отношений выделяют два уровня и, соответственно, два вида федеративных отношений.²

Первый — отношения между Российской Федерацией и ее субъектами в целом, без определения конкретных носителей власти. Этот уровень федеративных отношений считается первичным, базовым, который, в первую очередь, регулируется конституционными нормами, предопределяет федеративные отношения между органами государственной власти по вертикали и, соответственно, дальнейшее разделение государственной власти между ними.

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 выделяются различные разновидности федеративных отношений:

– народ Российской Федерации — органы государственной власти Российской Федерации;

¹ *Лексин И.В.* Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998. С. 187.

² *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 49–50; *Карпентян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 92–94; *Безуглов А.А., Солдатов С.А.* Конституционное право России: В 3 т. М., 2001. Т. 3. С. 348–350.

– 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.

Проанализируем приведенные точки зрения и попробуем обосновать авторскую позицию по этому вопросу.

ПЕРВОЕ. Российская Федерация, с одной стороны, и **субъекты Российской Федерации**, с другой, являются *несомненными* участниками (субъектами) федеративных правоотношений. Обозначенная выше позиция И.В. Лексина представляется необоснованной. При системном рассмотрении федерация предстает как целостное образование, находящееся в противоречивом единстве и постоянном взаимодействии с составляющими ее субъектами. Российская федеративная система различена внутри себя на отдельные субъекты, которые, подчиняясь целому, имеют относительную самостоятельность и определенные степени свободы внутри федеративного образования. «Структурные элементы Российской Федерации (ее субъекты), — справедливо отмечает Н.А. Михалева, — обладают определенной самостоятельностью по отношению к Федерации в целом, точно так же, как Российская Федерация обладает определенной самостоятельностью по отношению к субъектам».¹ В теории конституционного права Российское государство как единое целое традиционно выделяется в качестве самостоятельного участника конституционно-правовых отношений.² М.П. Авдеенкова и Ю.А. Дмитриев, критически осмысливая такой подход, считают что государство в современном пони-

¹ Проблемы суверенитета в Российской Федерации. М., 1994. С. 107.

² *Авакьян С.А.* Конституционное право России: Учебный курс: В 2 т. М., 2005. Т. 1. С. 39–40; *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 2003. С. 12–13; *Кутафин О.Е.* Предмет конституционного права. М., 2001. С. 335–340; и др.

мании — это абстракция. Государство никогда не вступает в конкретные (относительные) правоотношения, государственные полномочия реализуют от его имени уполномоченные на то органы государственной власти и должностные лица. Однако и эти авторы вынуждены признать, что существуют отдельные конституционно-правовые отношения, в которые Россия вступает как сторона этих отношений: это отношения гражданства и федеративные отношения.¹

Таким образом, несмотря на взаимосвязанность между Федерацией и ее субъектами, представленностью последних в федеральных органах государственной власти, они являются самостоятельными субъектами конституционно-правовых отношений, возникающих в том числе и между ними, т.е. между Федерацией, с одной стороны, и субъектами Федерации, с другой. Большинство норм Конституции РФ, закрепляющих федеративное устройство, регулирует федеративные отношения именно между Российской Федерацией и ее субъектами.

Исходной является статья 4 Конституции РФ, которая устанавливает, что Российская Федерация состоит из своих субъектов. Тем самым закрепляется важнейшее положение о том, что Российское федеративное государство не является неким образованием, стоящим **над** субъектами, своеобразным Гоббсовским Левиафаном, а **состоит** из субъектов, которые в своей совокупности образуют Российскую Федерацию. Устанавливаются конституционные принципы федеративного устройства, выделяется конституционный принцип равноправия субъектов во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (очевидно, что и здесь, несмотря на неудачную формулировку, речь идет именно о федеративных отношениях между Российской Федерацией и ее субъектами).

¹ *Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А.* Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 т. М., 2005. Т. 1: Основы теории конституционно-го права. С. 73.

Определяющей для понимания сущности федеративных отношений выступает статья 11 Конституции РФ, которая закрепляет две формы проявления единой государственной власти в стране (федеральную и региональную) и устанавливает правовые формы разделения компетенции между ними. Большинство статей главы третьей Конституции РФ, посвященной федеративному устройству, также регламентируют федеративные отношения между Российской Федерацией и ее субъектами. 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 между Российской Федерацией 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 федеративных отношений между ними.

ВТОРОЕ. Дальнейшее разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами по конституционным предметам ведения осуществляется путем установления *полномочий их органов государственной власти* федеральными законами, договорами и соглашениями, конституциями (уставами), законами, другими нормативными правовыми актами субъекта РФ (часть 3 статьи 11, статья 76, части 2 и 3 статьи 78 Конституции РФ; пункт 4 статьи 1, статья 26¹, статья 26⁸ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹). Полномочия органов государственной вла-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005; Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2709.

сти субъекта РФ по предметам ведения Российской Федерации определяются федеральными законами, издаваемыми в соответствии с ними нормативными правовыми актами Президента РФ и Правительства РФ, а также соглашениями (пункт 3 статьи 26¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ).

Указанными нормативными актами устанавливаются конкретные полномочия федеральных и региональных органов государственной власти, регулируются федеративные правоотношения *между ними* по поводу разграничения и исполнения этих полномочий. В этой связи в качестве второй «пары» субъектов федеративных правоотношений можно выделить *органы государственной власти Российской Федерации*, с одной стороны, и *органы государственной власти субъектов РФ*, с другой.

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 Убедительной и обоснованной выглядит позиция Б.С. Эбзеева 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

В юридической литературе имеются различные точки зрения о правосубъектности народа. Некоторые авторы не

¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 25.

² Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 30–31.

считают народ субъектом государственно-правовых отношений, так как от его имени в этих правоотношениях выступают государство, государственные органы, общественные организации.¹ По мнению В.С. Основнина, народ, как правило, осуществляет свои права через государство и лишь иногда выступает непосредственным носителем правомочий.²

Обоснованной представляется точка зрения многих ученых, которые выделяют народ в качестве непосредственного субъекта государственно-правовых (конституционно-правовых) отношений. «Советский народ может быть *непосредственным* (выделено мной. — В. Ч.) субъектом государственно-правовых отношений, — отмечал С.С. Кравчук. — Он может выразить свою государственную волю посредством референдума, и она будет обязательна для всех государственных органов и граждан СССР. Свою волю народ выражает также посредством выборов представительных органов государственной власти, определяя их состав, политическую линию и направление деятельности».³ По мнению О.Е. Кутафина, «следует признать, что народ является субъектом конституционно-правовых отношений. Правосубъектность народа коренится в его суверенитете и учредительном характере народовластия».⁴

Очевидно, что при исследовании федеративных правоотношений, возникающих по поводу разделения государственной власти, невозможно 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 компетен-

¹ Мицкевич А.В. Субъекты советского права. М., 1962. С. 42; Кабышев В.Т., Миронов О.О. Категория «народ» в советском конституционном законодательстве // Правоведение. 1969. № 4. С. 40–41.

² Основнин В.С. Советские государственно-правовые отношения. М., 1965. С. 34–39.

³ Советское государственное право / Под ред. профессора Кравчука С.С. М., 1975. С. 31.

⁴ Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. М., 2001. С. 323.

ции, по его мнению, всегда решались как инструмент устройства публичных институтов, а народ находился вне развития такого явления как компетенция. «Народ как публично-организованная социальная общность обладает двумя главными первичными характеристиками компетенций.

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

а) непосредственно формирует основные конституционные институты, как государственные, так и общественные; б) решает важнейшие государственные вопросы (в ходе референдума, плебисцита, народных собраний и т.п.); в) выражает основные публичные интересы общества в целом; г) оказывает прямую поддержку власти или 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 непосредственно (путем референдума и выборов органов государственной власти), а также через органы государственной власти является важнейшим в демократическом правовом государстве. «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».² Эти мысли, высказанные сто лет назад великим юристом, не утратили сво-

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 52.

² Елинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 180.

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.

Представляется возможным выделить несколько форм участия народа в федеративных правоотношениях. Во-первых, российский народ, являясь носителем государственного суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации (статья 3 Конституции), путем принятия Конституции учредил основы общественного и государственного устройства, которые сам для себя выбрал, определил конституционную модель разделения государственной власти. При этом народ выступает *непосредственным* участником федеративных правоотношений.

Во-вторых, российский народ участвует в федеративных правоотношениях *опосредствовано* как путем выборов (отзыва) должностных лиц или своих представителей в государственных органах, так и через воздействие на органы государственной власти в процессе их функционирования. Ярким примером могут служить массовые выступления по поводу «монетизации льгот», в том числе разграничению полномочий между центром и регионами по компенсационным выплатам, которые в результате привели к некоторому изменению законодательной конструкции, предусмотренной Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

В рамках конституционной модели, установленной российским народом, конкретные государственно-правовые субъекты вступают в конкретные правоотношения, разграничивая и реализуя свою компетенцию.

Таким образом, непосредственными субъектами федеративных правоотношений являются Российская Федерация (органы государственной власти Российской Федерации) и субъекты Российской Федерации (органы государственной власти субъектов Российской Федерации), а в отдельных случаях — российский народ и народ субъектов РФ.

Определение конкретной компетенции между различными уровнями государственной власти и взаимодействие между ними при определении и реализации этой компетенции, а соответственно, — дифференциация и интеграция федеративной системы происходят в основном в общественных отношениях, складывающихся между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти). В этой связи представляется возможным предложить следующее определение рассматриваемого понятия.

Федеративные правоотношения — это урегулированные нормами права общественные отношения, возникающие между Российской Федерацией и ее субъектами (их органами государственной власти) по поводу разделения государственной власти.

При научном анализе субъектного состава федеративных отношений необходимо разобраться еще в одном вопросе, исключительно важном для понимания федеративных правоотношений и федеративной природы российского государства в целом. Речь идет о соподчинении или равенстве субъектов федеративных правоотношений.

В зарубежных исследованиях широко распространена концепция взаимной (ограниченной) независимости федеральной и региональных властей. Швейцарские ученые Томас Фляйнер и Лидия Р. Баста Фляйнер считают независимость власти федерального центра и федеративных единиц «в пределах соответствующей, конституционно установленной сферы распределенных полномочий» важнейшей особенностью федеративного устройства государства.¹ «Не существует централизованной неограниченной власти: и центр, и субъекты имеют право решать вопросы в пределах сферы полномочий, закрепленных за ними в конституции, без вмешательства других, — подчеркивают Томас Штауфер и Ни-

¹ Фляйнер Т., Фляйнер Л., Баста Р. Федерализм, федеративные государства и децентрализация // Федерализм и многоэтнические государства: швейцарская модель. Казань, 2004. С. 5.

коль Топпервин. — Федеративные страны не полагаются на иерархию между различными субъектами, но обеспечивают ограниченную власть во всех уровнях правительства».¹

Сущностью американской модели дуалистического федерализма, по мнению Винсента Острома, является взаимная независимость и ограниченность власти общенационального правительства и правительств штатов (под правительством понимается не исполнительный орган, а органы государственной власти центра или федеративных единиц в целом как совокупность законодательных, исполнительных и судебных органов — примечание мое. — В. Ч.): «Ограниченное общенациональное правительство осуществляет prerogatives правления в рамках своей территории одновременно с ограниченными правительствами штатов, которые осуществляют независимые властные полномочия на своей территории».²

Д.Элайзер на основе сравнительного анализа американской и европейской моделей федерализма формулирует идеальный тип федеративных отношений, который в той или иной мере присутствует в развитых федеративных государствах (выделение произведено мной. — В. Ч.): «И в одном, и в другом случае результатом должна быть полития, организованная в виде своеобразной матрицы, включающей в себя правительства с большим или меньшим полем охвата, где федеральное правительство служит формообразующей структурой, обрамляющей наиболее широкое поле — гражданское общество, а правительства федерированных единиц в очерченных таким образом границах обрамляют свои соответствующие сегменты и обслуживают их. **Такого рода матрица заметно контрастирует с иерархической моделью властной пирамиды, при которой государство стоит над правительствами среднего и низшего уровня** (для обозначения последних чаще всего употребляется по-

¹ Штауфер Т., Топпервин Н. Баланс самоуправления и совместного ведения // Федерализм и многоэтничные государства: швейцарская модель. Казань, 2004. С. 51.

² Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество / Пер. с англ. / Предисл. А. Оболюнского. М., 1993. С. 62.

нятие «власти», тогда как термин «правительство» используется исключительно по отношению к государству как носителю суверенной власти в гражданском обществе) и над народом, фактически составляющим основание пирамиды.

Принципиально отличается она и от олигархической модели, при которой существует единый центр власти, окруженный периферией, в большей или меньшей степени связанной с этим центром и оказывающей на него большее или меньшее воздействие».¹

В отечественной литературе, наоборот, преобладает явно выраженная точка зрения об иерархии субъектов федеративных отношений. Наиболее четко она сформулирована в трудах В.Е. Чиркина. Анализируя взгляды зарубежных авторов по этому вопросу, он пишет следующее: «Вряд ли верны тезисы об отсутствии иерархии и предпочтения, а также независимости федерации и ее субъектов даже в своих сферах управления. Государственная власть субъектов федерации имеет все же «нижестоящий» характер, даже если они и были исторически источниками власти федерации (например, при создании США). Как известно, существуют совместные предметы ведения с принципом верховенства федерального права, во многих странах есть институт федерального принуждения и т.д. Да и с социологической позиции тезис об отсутствии иерархии не может быть принят. Государственная власть федерации — это выражение государственной власти народа всей страны, всего (за исключением антиобщественных элементов) данного государственно-организованного общества, а государственная власть субъекта федерации — власть народа этого субъекта. Часть же всегда находится в подчинении к целому».² В статье, посвященной специально государственной власти субъекта РФ, В.Е. Чиркин высказывается более определенно: «Тезис о

¹ Элейзер Д.Дж. Сравнительный федерализм // Полис. 1995. № 5. С. 110.

² Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 20.

«равенстве властей» неизбежно ведет к острым коллизиям, к неуправляемости обществом, а иногда и к вооруженному противоборству. Следовательно, возникает необходимость в *иерархии* «государственных властей». Одна из них — власть федерации приобретает *верховный* характер, государственная власть субъекта — *подчиненный, ограниченный*.¹

В другой работе такой подход в категоричной формулировке применяется ко всем современным федеративным государствам: «Констатируя существование в федерации двух государственных властей, нужно учесть, однако, что государственная власть федерации и ее субъектов неодинакова. Существует иерархия государственной власти: первая верховная и неограниченная (суверенная), вторая — подчиненная и ограниченная».²

Данная позиция представляется небезупречной. Во-первых, ни одна из двух государственных властей не является абсолютной и неограниченной, объем каждой из них ограничен Конституцией РФ и другими нормативными актами. В установленных таким образом пределах федеральная и региональная власти обладают верховенством друг перед другом, что специально закреплено Конституцией РФ. Конституция РФ действительно закрепляет верховенство федеральных законов на всей территории Российской Федерации (часть 2 статьи 4), однако только в пределах предметов ведения Российской Федерации и предметов совместного ведения (части 1, 2, 5 статьи 76). «Власть суверенного демократического государства, — справедливо отмечает английский ученый П. Кинг, — не абсолютна, не тотальна и не беспредельна».³ Статья 73 Конституции РФ прямо гласит: «Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов

¹ Чиркин В.Е. Государственная власть субъекта федерации // Государство и право. 2000. № 10. С. 11.

² Чиркин В.Е. Современное государство. М., 2001. С. 169.

³ Кинг П. Классифицирование федераций // Полис. 2000. № 5. С. 14.

Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти». В части шестой статьи 76 Конституции РФ установлено, что при коллизии федерального закона и нормативно-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.

Таким образом, ни федеральная, ни региональная власти не являются абсолютными и неограниченными; действие каждой из них ограничено верховенством другой в сфере ее исключительной компетенции.

Во-вторых, тезис о *безусловной* подчиненности частей целому также не бесспорен. Целое и части находятся в постоянном диалектическом взаимодействии между собой, **как правило**, при *ведущей* роли целого. Однако компоненты, части, по справедливому утверждению В.Г. Афанасьева, «детеминируясь системой, не являются пассивным ее продуктом. Они — активное начало, порождающее в процессе своего взаимодействия систему в целом в той же степени, в какой они сами порождены системой. Они активно воздействуют на систему, формируя те или иные параметры или по крайней мере влияя на них». ¹ Несмотря на формальный характер советского федерализма, в государственно-правовой литературе проводилась идея об отсутствии соподчиненности между Союзом ССР и союзными республиками. Так, например, Н.Г. Мишин в фундаментальном Курсе советского государственного права отмечал следующее: «Отношения Союза ССР и союзных республик строятся на единстве и координации деятельности между целым и его составными частями и исключают господство и подчинение». ²

¹ Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 94.

² Лепешкин А.И., Ким А.И., Мишин Н.Г., Романов П.И. Курс советского государственного права / Под общ. ред. А.И. Лепешкина. М., 1962. Т. 2. С. 69.

Нередко взаимодействие между целым и составляющими его частями при *ведущей* роли частей может привести к коренному изменению и даже распаду самой системы. В историческом движении социальных систем имеется множество примеров, когда противоречия между целым и частями обостряются и переходят в стадию социального конфликта, а связи и отношения между ними становятся препятствием на пути дальнейшего развития частей. Происходит качественный скачок в диалектическом развитии системы: она прекращает свое существование или коренным образом обновляется. Следует также напомнить, что «тезис о примате целого над частями неоднократно использовался для оправдания крайне реакционных, тоталитаристских идеологий и политических режимов».¹

В демократическом правовом государстве соотношение целого и части приобретает специфическое выражение, обусловленное тем, что человек как социальное существо выступает главным компонентом любой социальной системы. Одновременно человек, его права и свободы провозглашаются высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защита постулируются как цель функционирования социальной системы. Кроме того, народ как территориальная общность людей является носителем суверенитета и единственным источником всей государственной власти. Этими конституционными положениями, как представляется, устанавливается примат части над целым в функционирующей социальной системе.

По моему мнению, в демократическом и правовом федеративном государстве тезис о безусловном доминировании целого над частями неприменим. Федеративная система и составляющие ее субъекты вступают в сложные противоречивые взаимоотношения. При *систематизирующем* влиянии целого активный центр этих взаимоотношений может перемещаться как к центральной, так и к регио-

¹ Блауберг И.В. Проблема целостности и системный подход. М., 1997. С. 123.

нальной власти. Нередко под прямым воздействием субъектов происходят серьезные обновления всей социальной системы. Достаточно вспомнить принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР и распад Советского Союза, всеобщую суверенизацию автономных республик и подписание Федеративного договора. Очевидно, что применять к современным условиям изжившую идею об абсолютной верховной власти, безгранично господствующей над частями социальной системы, методологически неверно и практически бесперспективно.

При таком подходе федеративные правоотношения как таковые упраздняются и заменяются административно-правовыми, основанными на доминировании, преобладании одной воли над другой, прямом подчинении регионов федеральному центру. Исторически подобные воззрения связаны с мнимостью российского федерализма в советский период. Как отмечалось, РСФСР при конституционно декларируемом федеративном устройстве представляло собой унитарное государство с административными и автономными образованиями, отношения которых с федеральным центром строились на основе административных методов.

Д.Н. Бахрах, выдвигая положение о «демонии административной власти», выделяет четыре фактора «демонического стремления административной власти стать всеохватывающей, неограниченной, бесконтрольной». Во-первых, при внедрении принципа разделения властей административная власть стремится не уступать своих позиций, освободиться от контроля, превратить его в фикцию, красивый орнамент своего могущества. Во-вторых, многообразии чрезвычайных ситуаций (особенно на первоначальных этапах становления российского федерализма — дополнение мое. — В.Ч.) детерминирует резкое усиление роли и расширение полномочий исполнительной власти. В-третьих, имеет место реальная зависимость других властей от исполнительной власти. В-четвертых, само существование и демонизм административной власти питается ее универ-

сальностью, огромным аппаратом, экономической мощью, наличием большого арсенала принудительных средств. Опираясь на армию, полицию, огромные финансовые ресурсы, средства массовой информации, развитый бюрократический аппарат, административная власть, недавно ставшая исполнительной, постоянно стремится к расширению.¹

В противовес идее о соподчиненности государственных властей в федеративном государстве Н.В. Варламова высказывает точку зрения о том, что «и федерация (федеральные органы власти), и ее субъекты обладают учредительной властью и не находятся в отношении субординации, то есть они не подчинены друг другу и черпают свои полномочия непосредственно из конституции, что является существенной чертой и важнейшей гарантией данной формы политической организации. Отсюда федерация возможна только в условиях достаточно развитой демократии и конституционализма (разделения властей), гражданского согласия, открытого и конкурентного процесса принятия решений».² Такая модель представляется идеальной и перспективной для функционирования федеративной системы.

Результаты проведенного анализа позволяют прийти к важному выводу о том, что субъекты федеративных правоотношений при систематизирующем влиянии федеральных органов государственной власти на функционирование федеративной системы находятся не в соподчинении, а во взаимодействии и сотрудничестве.

В качестве **объекта** федеративных правоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами (органами их государственной власти) представляется возможным определить **государственную власть**, или точнее — объем этой власти, разделяемый между Федерацией и образующими ее субъектами (органами их государственной власти). Таким

¹ Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 69–73.

² Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 10.

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 прав.¹ «В современном российском праве наметилась тенденция превалирующего значения прав человека, — пишут по этому поводу В.М. Баранов и М.А. Пшеничников. — Между тем их отрыв от юридических обязанностей не только нереалистичен, но и социально опасен. Как следствие этого происходит структурная расбалансированность основных нормативных компонентов государственной власти — прав, обязанности и ответственности».² В федеративных правоотношениях 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, 26⁹) является тому подтверждением. В этой связи к юридическому содержанию федеративных правоотношений, по моему мнению, следует относить совокупность взаимных прав, обязанностей и ответственности Российской Федерации и ее субъектов (органов их государственной вла-

¹ Теория государства и права: учебник. Изд. 2, доп. / Под ред. Н.Г. Александрова. 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 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 112–138; Теория права и государства / Под ред. Г.Н. Манова. М., 1996. С. 136–137.

² *Баранов В.М., Пшеничников М.А.* Правовая гармонизация // Государство и право на рубеже веков. (Материалы Всероссийской конференции). Проблемы теории и истории. М., 2001. С. 31.

сти), то есть их конституционно-правовой статус в конкретных федеративных правоотношениях.

Для правового регулирования федеративных, как и для любых конституционных отношений характерна множественность правовых форм. По справедливому мнению О.Е. Кутафина, «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 между Российской Федерацией и ее субъектами. 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.

¹ Кутафин О.Е. Источники конституционного права Российской Федерации. М., 2002. С. 23.

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

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 По мнению В.П. Мозолина, «определение понятия права возможно исключительно в рамках юридического позитивизма».²

Типичным примером такого правопонимания может служить **общее определение понятия права**, предложенное М.И. Байтиным³: *«право — это система общеобязательных, формально-определенных 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».*

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.

¹ См. например: Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. 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 Мозолин В.П. Система российского права (Доклад на Всероссийской конференции 14 ноября 2001 г.) // Государство и право. 2003. № 1. С. 109.

³ Байтин М.И. Сущность права. (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). Изд. 2-е, доп. М., 2005. С. 80.

Современный «этактический» позитивизм, при котором право рассматривается как порождение государства, как форма государственной политики, получил критическое освещение в работах многих ученых (Е.А. Лукашева, В.С. Нерсисянц, Р.З. Лившиц, Г.В. Мальцев, Н.С. Малейн, Н.В. Варламова, В.А. Четвернин и др.).¹ «Все учения и доктрины, относящиеся к этактическому позитивизму, рассматривают право как систему велений или предписаний государства, адресованных гражданам и объединениям, — пишет по этому поводу Г.В. Мальцев. — Логическим завершением этактического 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 широкое распространение получила либертарная теория права, разработанная В.С. Нерсисянцем, в которой нашли свое развитие идеи правового равенства, свободы и справедливости, характерные для теорий естественного права.⁴ 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 установле-

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

² Мальцев Г.В. Познание права: от юридического позитивизма к новому пониманию права // Теория права и государства: Учебник для вузов / Под ред. проф. Г.Н. Манова. М., 1996. С. 46–47.

³ Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 396.

⁴ Нерсисянц В.С. Философия права: либертарно-юридическая концепция // Вопросы философии. 2002. № 3; Нерсисянц 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 общ. ред. В.С. Нерсисянца. М., 2002. С. 162–198.

ния, имеющие силу принудительно-обязательного права. Принцип формального равенства рассматривается как единство трех взаимосвязанных и подразумевающих друг друга сущностных 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 неправом 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 предложена 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

Разделяя основные подходы либертарной теории права, следует отметить, что в настоящее время она представляет собой составную часть философии права и еще не включена в «плоть» отраслевых юридических наук. «Другими словами, нужна юридическая теория среднего уровня, своего рода «промежуточное звено», «мостик» между философией права и его догмой, что позволило бы адекватно «перевести» об-

¹ 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. 7–8.

щее требование свободы и формального равенства участников социального общения в конкретные правила их взаимодействия, — справедливо считает Н.В. Варламова. — Требование правового характера закона (позитивного права) — лишь первый шаг к формированию такой теории. Далее необходимо решение более частных проблем».¹ В настоящей работе на основе либертарной теории права предпринята попытка вычлениить некоторые «мостики», связывающие ее с теорией федерализма, и на этой основе переосмыслить нерешенные вопросы разделения государственной власти в Российской Федерации.

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

В данной работе право рассматривается как догма права, как совокупность норм позитивного (писанного) права, регулирующих федеративные отношения в условиях проводимой в стране федеративной реформы. Конституционно-правовые нормы исследуются с точки зрения постулатов либертарной теории права, на этой основе разрабатываются предложения по совершенствованию российского законодательства и адекватной позитивации выработанных доктринальных положений. Такой научный анализ федеративной реформы требует предварительного рассмотрения возникающего в федератив-

¹ *Варламова Н.В.* Философское основание юридической догматики // Государство и право на рубеже веков (Материалы Всероссийской конференции). Проблемы теории и истории. М., 2001. С. 105.

ных отношениях противоречия между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу разделения государственной власти и государственного единства, который будет осуществлен в следующем параграфе настоящей работы.

§ 3. Разделение государственной власти и государственное единство Российской Федерации

3.1. Разделение государственной власти. 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, сформулированный в VIII веке Ш. Монтескье, является основой 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).

«Все погибло бы, — писал Ш. Монтескье, — если бы в одном и том же лице или учреждении, составленном из сановников, из дворян или простых людей, были соединены эти три власти: власть создавать законы, власть приводить в исполнение постановления общегосударственного характера и власть судить преступления или тяжбы частных лиц».¹

¹ *Монтескье Ш.* Избранные произведения. М., 1955. С. 290–291.

Принцип разделения властей выступает важнейшим государственно-правовым механизмом «сдержек и противовесов» между различными ветвями власти, используется для взаимного их уравнивания, достижения баланса законодательной, исполнительной и судебной власти. Конституционный Суд РФ в постановлении от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края¹ 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».² 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.

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 409.

² 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.

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

Некоторые исследователи в целях различения двух рассматриваемых 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 разные правовые явления в единый принцип разделения властей (по вертикали и горизонтали), хотя вынужден признать самостоятельность систем «вертикального» и «горизонтального» разделения властей.¹ Более основательно подходит к этому вопросу В.С. Шевцов. В фундаментальной двухтомной монографии «Разделение властей в Российской Федерации» детально обосновывается и выделяется единый принцип разделения властей как распределение каждой из основных отраслей (ветвей) государственной власти — законодательной, исполнительной и судебной — по вертикали и горизонтали.²

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.

² Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. М., 2004. Ч. 1: Разделение властей «по горизонтали»; Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. М., 2004. Ч. 2: Разделение властей «по вертикали».

«Такое разделение властей, — считает В.С. Шевцов, — выражается как в распределении по соответствующим отраслям (ветвям) полномочий между органами государства, так и в соподчинении соответствующих органов государства в соответствии с властной иерархией «по вертикали» либо в их подобной тесной согласованности и координации».¹

При этом данные понятия рассматриваются как видовые по отношению к более общему родовому понятию «разделение государственной власти», что представляется спорным. Объемы этих понятий не идентичны, однако их нельзя считать и несовместимыми: они содержат ряд совпадающих признаков. Анализируемые понятия являются пересекающимися, но не тождественными и не видовыми по отношению к понятию «разделение государственной власти». Одновременно эти правовые явления встречаются не во всех формах государственной власти. В федеративном государстве единая государственная власть действительно разделена как по вертикали, так и по горизонтали.

Однако позиция В.С. Шевцова вызывает определенные сомнения, потому что вряд ли обоснованно считать единой не только всю систему органов исполнительной власти, но и систему органов законодательной и судебной власти в Российской Федерации с вытекающими из такой позиции отношениями соподчинения и иерархии. Так, федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ действительно образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, однако только в пределах ведения Российской Федерации и ее компетенции по предметам совместного ведения с субъектами РФ (часть 2 статьи 77 Конституции РФ). Вне пределов компетенции Российской Федерации субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции РФ) и говорить о единой, вертикально соподчи-

¹ Шевцов В.С. Разделение властей в Российской Федерации. М., 2004. Ч. 2: Разделение властей «по вертикали». С. 18.

ненной системе органов исполнительной власти в этих группах общественных отношений вряд ли обоснованно. По крайней мере, при формально юридическом анализе российского конституционного законодательства.

Аналогичным образом представляется спорным говорить о единой системе органов законодательной и судебной властей в Российской Федерации. Федеральные и региональные законодательные органы не находятся в отношениях соподчинения и функционируют самостоятельно в рамках своей компетенции, определенной Конституцией РФ, федеральными законами и законами субъектов РФ. «Именно в том, что законодательные органы Федерации и ее субъектов не образуют единую систему органов государственной власти, — пишет по этому поводу И.А. Конюхова, — и заключается особенность федеративных отношений, специфика разделенного законотворчества на федеральном и региональном уровнях в федеративном государстве».¹ Конституционные (уставные) суды субъектов РФ входят в единую судебную систему Российской Федерации (статьи 3, 4 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации»²), однако в своей деятельности функционируют самостоятельно, их решения, принятые в пределах установленных полномочий, не могут быть пересмотрены иным судом (пункт 4 статьи 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе в Российской Федерации»).

В настоящей работе исследованию подлежит разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Именно в этом значении употребляется в дальнейшем термин «разделение государственной власти». Иногда в целях избежания многочисленных повторов одних и тех же словосочетаний используются близ-

¹ Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 345.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

кие по значению слова «распределение» и «разграничение». В некоторых случаях для предупреждения терминологических недоразумений применяются обозначенные выше словосочетания «разделение государственной власти по вертикали» или «вертикальное разделение государственной власти».

Следует отметить, что термин «разделение государственной власти» 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 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 федерализма. «Разделение государственной власти по горизонтали на законодательную, исполнительную и судебную нашло свое отражение как в Конституции РФ, так и в правовой науке, — отмечают А.А. Безуглов и С.А. Солдатов. — Что же касается 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 вла-

¹ Токвиль Алексис де. Демократия в Америке. М., 1994. С. 102–103.

сти порождает немало сложностей и неясностей в теории и практике».¹

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

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

Первая — определение и перераспределение компетенции различных уровней государственной власти. Исследованию подлежат разграничение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами и полномочий между органами их государственной власти и перераспределение их компетенции. Становление российского федерализма, расширение самостоятельности федеративных субъектов детерминирует

¹ Безуглов А.А., Солдатов С.А. Конституционное право России: В 3 т. М., 2001. Т. 1. С. 319.

особое значение компетенционных вопросов в федеративных отношениях. Недаром так высока, по образному 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. Тихомирова²) 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 государственной власти включает в себя не только определение компетенции, но и **взаимодействие** между различными уровнями государственной власти при определении и реализации этой компетенции.

Третье. Источником всей государственной власти, а следовательно, и всей системы ее разделения, как отмечалось и анализировалось в предшествующем параграфе, является народ. По этой причине «народный» аспект компетенции, влияние народа на ее разграничение в федеративном государстве составляет третий «элемент» понятия разделение государственной власти. Только в совокупном рассмотре-

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 114.

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 124.

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

нии выделенной триады правовых явлений, по моему мнению, можно раскрыть закономерности разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами и выработать предложения по совершенствованию правового регулирования федеративных отношений.

Научные разработки в области разделения государственной власти, как и во всякой другой, предполагают использование однозначно определенного понятийного аппарата. В рамках настоящего исследования важнейшими и требующими первоочередной теоретической интерпретации представляются понятия, отражающие правомочия, правообязанности участников «компетенционных правоотношений». В российском законодательстве и юридической науке для этого используются такие понятия, как «предмет ведения», «компетенция», «полномочия», которые не всегда точно определены, что порождает неоднозначное их толкование. «Практика показывает, — пишет по этому поводу Л.М. Карапетян, — что отождествление этих понятий вносит разночтение в определении сфер деятельности разных ветвей власти и диссонанс в законотворческий процесс, а в итоге приводит к отрицательным последствиям в практической деятельности федеральных органов и органов субъектов федерации».¹

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).

¹ *Карапетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 29.

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 мой. — В. Ч.).

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.

Данный закон утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. В новом законе, к сожалению, законодатель отказался от закрепления основных компетенционных понятий. По мнению А.Н. Черткова, «это вовсе не означает, что федеральный законодатель будет понимать под приводимыми понятиями что-то иное».¹ Однако

¹ Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 35.

противоречивое их употребление в законодательной практике убеждает в обратном. В этой связи разработка юридической семантики и доктринальное толкование приобретают особое значение.

Советская государственно-правовая наука заложила основы современного понимания вопросов компетенции. Д.Л. Златопольский выделял два компонента компетенции государства: предметы ведения и полномочия.¹ По мнению М.А. Шафира, «под компетенцией государства следует понимать предметы его ведения (т.е. те или другие сферы общественной жизни и методы воздействия на эти сферы), а также конкретные полномочия, необходимые для реализации предметов ведения данного государства».² Это определение конкретизировалось путем выделения четырех составляющих компетенцию государства элементов:

а) сферы общественной жизни, в которых осуществляется деятельность государства;

б) функции государства применительно к выделенным сферам;

в) конкретные властные полномочия, необходимые для осуществления этих функций;

г) территориальные пределы деятельности данного государства (СССР и союзной республики).³

Б.М. Лазарев, А.И. Лепешкин, возражая против включения в понятие «компетенция» предметов ведения, рассматривали компетенцию как совокупность прав и обязанностей, осуществляемых государственными органами.⁴ «Элементом компетенции, — отмечал Б.М. Лазарев, — является право и обязанность осуществлять ту или иную управленческую функцию применительно к определенным управляемым объ-

¹ Златопольский Д.Л. СССР — федеративное государство. М., 1967. С. 218.

² Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики. (Конституционные вопросы) М., 1968. С. 47.

³ Шафир М.А. Компетенция СССР и союзной республики. (Конституционные вопросы) М., 1968. С. 49.

⁴ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 45–52; Лепешкин А.И. Советский федерализм (теория и практика). М., 1977. С. 284–285.

ектам. Сами же управляемые объекты являются элементами не компетенции, а управляемой среды, той реальной жизни, на которую орган оказывает воздействие».¹

Близкую, но несколько отличную точку зрения высказывал К.Ф. Шеремет, исследуя компетенцию местных Советов. По его мнению, предметы ведения — это те общественные отношения, в которых орган государства юридически компетентен. Предметы ведения рассматривались элементами компетенции, однако сами общественные отношения в компетенцию не включались: «Указанные общественные отношения остаются *объектом компетенции*, они суть среда, в которой действует местный Совет. Предметы ведения как самостоятельное юридическое понятие и как элемент более широкого юридического понятия — компетенция местных Советов — есть способ *юридического* обозначения тех общественных отношений, которые выделяются в качестве предмета властных действий Совета».²

В постсоветский период компетенция зачастую также определяется через два ее элемента: предметы ведения и полномочия (Е.И. Колюшин, И.А. Конюхова, М.В. Столяров и др.).³ В некоторых работах (Б.Н. Габричидзе и А.Г. Чернявский, Б.А. Страшун, А.Н. Чертков и др.) делается попытка обозначить разграничение понятий «компетенция» и «предметы ведения».⁴ По мнению Б.А. Стра-

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 45–46.

² Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф. Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. М., 1982. С. 29.

³ Колюшин Е.И. Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 233; Конюхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 404–405; Столяров М.В. Компетенция власти: Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами в условиях реформирования: Учебное пособие. М., 2005. С. 19–21.

⁴ Габричидзе Б.Н., Чернявский А.Г. Органы государственной власти современной России: Учебное пособие. М., 2003. С. 79–80; Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 1–2. С. 677; Чертков А.Н. Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 35;

шуна, «С компетенцией как совокупностью полномочий в отношении определенных предметов ведения не надо смешивать сами эти предметы, образующие *сферу компетенции*». ¹ Однако, как правило, подобной констатацией все и ограничивается.

Более детальная интерпретация понятий произведена Е.В. Чурсиной: «Предметы ведения — это **общественные отношения**, которые закреплены Конституцией РФ как предмет правового регулирования Российской Федерации и (или) ее субъектов. Они существуют как объективная реальность, в которой действуют конкретные субъекты властвования. Очевидно, что в этих общественных отношениях они занимают различные правовые статусы, имеют различные права и обязанности, т.е. обладают различной **компетенцией**». ²

По справедливому мнению Ю.А. Тихомирова, «длительное использование всех названных понятий имеет историческое объяснение. Менялось и меняется их содержание и соотношение между собой. В то же время становится очевидной другая картина. Метод понятийных рядов, используемый в философии и теории права, позволяет, во-первых, найти правильное соотношение понятий по их «весу» и характеру отражения явлений, во вторых, выделить базовое, ключевое понятие. Таковым для публичного права и является понятие «компетенция», остальные же служат видовыми понятиями, призванными отражать те или иные грани явлений в публично-правовой сфере общества и государства». ³ В этой связи, **компетенция** рассматривается в дальнейшем как обобщающее, родовое понятие для обозначения полномочий

¹ Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учебник: В 4 т. / Отв. ред. Б.А. Страшун. М., 1995. Т. 1–2. С. 677.

² Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование: Учебное пособие. М., 2006. С. 22.

³ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 55.

всех субъектов власти, отражающее права и обязанности Федерации и ее субъектов, органов их государственной власти.

Термин «предметы ведения» в науке конституционного права, как правило, используется 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 Такой подход был отражен и в упоминавшемся выше (утратившем силу) Федеральном законе от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ.

Однако в научной литературе предметы ведения (в отличие от Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ) не сводятся к сфере общественных отношений, подлежащей правовому регулированию, и понимаются значительно шире. Так, Ю.А. Тихомиров считает необходимым отказаться от узкого понимания 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». ² По мнению А.Н. Черткова, «под федеральными предметами ведения следует понимать закрепленные сферы общественных отношений, *по регулированию и управлению* которыми только федеральные органы государственной власти обладают и осуществляют все властные полномочия» (курсив мой. — В.Ч.). Подобным же образом определяются предметы совместного ведения и предметы ведения

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 169.

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 124.

субъектов РФ.¹ Аналогичное широкое понимание предметов ведения встречается и в других работах.²

На мой взгляд, при использовании этих понятий происходит смешение терминологии советского строительства, конституционного и административного права. Вопросы компетенции длительное время разрабатывались в рамках административного права и советского строительства. В этой связи некоторые подходы, применявшиеся для анализа компетенции конкретных государственных органов, автоматически переносятся на федеративные правоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами, что не всегда является оправданным и методологически возможным.

При исследовании компетенции органа государственной власти исходным являлось выделение общественных отношений, сфер общественной жизни, в которых осуществляется деятельность государственного органа, которые подведомственны данному органу и составляют предметы его ведения.³ При применении термина «предметы ведения» к государственным органам им обозначался широкий круг общественных отношений, в которых государственный орган осуществляет свои властные действия, включая не только правовое регулирование, но и управленческие действия.

Подобное понимание предметов ведения нашло свое отражение в конституционном регулировании федеративного устройства России в советский период. В Конституции

¹ *Чертков А.Н.* Четкость и единообразие конституционно-правовых понятий и разграничение компетенции // Журнал российского права. 2004. № 2. С. 36.

² *Хабриева Т.Я.* Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 102–103; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 171; *Каранетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 29–30.

³ *Кутафин О.Е., Шеремет К.Ф.* Компетенция местных Советов: Учеб. пособие. М., 1982. С. 26–32; *Лазарев Б.М.* Компетенция органов управления. М., 1972. С. 44–52; Советское административное право. Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 163

РСФСР 1918 года выделялись предметы ведения центральных органов государственной власти — Всероссийского съезда Советов и Всероссийского Центрального Исполнительного Комитета Советов (статьи 49–51), а также предметы ведения органов Советской власти на местах (статьи 61–63).¹ Аналогичный подход сохранился в Конституции РСФСР 1925 года (статьи 16–19; 64–67).² В Конституции РСФСР 1937 года закреплено «ведение» РСФСР в целом, путем перечисления полномочий ее высших органов государственного управления (статья 19).³ В Федеративном договоре 1992 года и Конституции РФ 1978 года в редакции 1992 года определялись предметы ведения федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ (исключительные и совместные).⁴

Подобное понимание предметов ведения нередко переносится на федеративные правоотношения в современной России и обуславливает критическое отношение к содержанию предметов ведения, закрепленных в Конституции РФ. 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». ⁵

¹ Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года. Изд. 2-е, перераб. М., 2003. С. 207–208.

² Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков. Хрестоматия / Сост. А.П. Угроватов. Новосибирск, 2000. С. 525–526; 533–534.

³ Конституционное право России. Основные законы, конституции и документы XVIII–XX веков. Хрестоматия / Сост. А.П. Угроватов. Новосибирск, 2000. С. 540–541.

⁴ Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России. М., 1992.

⁵ Лысенко В.Н. Развитие Федерации и Конституция России (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений) // Государство и право. 1997. № 8. С. 17.

Не отрицая многих противоречий и недостатков конституционного регулирования разделения государственной власти, вряд ли можно согласиться с приведенной выше аргументацией. В Конституции Российской Федерации под предметом ведения понимается сфера общественных отношений, подлежащая правовому регулированию. В статье 71 Конституции РФ закреплены сферы общественных отношений, которые подлежат исключительному федеральному 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.

По мнению И.Л. Бачило, высказанному в рецензии на мою монографию¹, при таком подходе «за пределы установленных Конституцией предметов ведения как бы выво-

¹ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003.

дится исполнительная власть федерального и регионально-го уровней. Нет сомнения, что эта деятельность всегда должна быть в рамках закона. Но важно, что разграничение предметов ведения по федеральному, совместному и региональному ведению имеет и самостоятельное значение для исполнительной власти. Вспомним множество соглашений между органами исполнительной власти разных уровней».¹ Выражая уважение к мнению известного ученого, хотелось бы прояснить авторскую позицию по этому важнейшему, методологическому вопросу.

Предметы ведения, закрепленные Конституцией РФ, представляют собой общественные отношения как предмет (совместного или исключительного) правового регулирования федеральными и региональными органами государственной власти. Тем самым очерчивается сфера нормотворческой компетенции, в рамках которой путем принятия законов и иных нормативных актов устанавливается компетенция не только законодательных, но и исполнительных органов государственной власти. Возьмем общие вопросы образования, которые отнесены Конституцией РФ к предметам совместного ведения. Очевидно, что определенный таким образом предмет совместного ведения не определяет компетенции ни Российской Федерации, ни ее субъектов, ни их органов государственной власти. Устанавливается лишь группа общественных отношений, подлежащая совместному правовому регулированию при верховенстве и приоритете федерального закона.

В ходе законодательного регулирования общественных отношений, возникающих в сфере образования, определяется компетенция как законодательных, так и исполнительных органов государственной власти. В этом смысле предметы ведения содержат в себе презумпцию дальнейшего установления исполнительно-распорядительных полномо-

¹ *Бачило И.Л.* О разделении, разграничении, единстве государственной власти в Российской Федерации // Государство и право. 2004. № 4. С. 115–116.

чий тех или иных органов публичной власти для эффективного управления системой образования в стране. И, конечно же, не выводят исполнительную власть за пределы Конституции РФ. Однако конкретные исполнительно-распорядительные полномочия устанавливаются не самой Конституцией, а принятыми в рамках конституционных предметов ведения федеральными законами, законами субъектов РФ и иными нормативными правовыми актами. В результате могут быть установлены различные объемы компетенции для федеральных и региональных органов власти как в нормотворческой, так и исполнительно-распорядительной сфере при одном и том же предмете совместного ведения. В этой связи посредством соглашений, о которых идет речь в рецензии, могут передаваться полномочия государственных органов, уже закрепленные за ними в рамках конституционных предметов ведения. Именно это и имелось в виду при формулировании положения о том, что *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.*

Такое понимание российской конституционной модели разделения государственной власти подтверждается официальным толкованием конституционных норм. В Постановлении Конституционного Суда РФ от 9 января 1998 года по делу о проверке конституционности Лесного кодекса РФ сформулирована следующая правовая позиция: «Статья 76 Конституции Российской Федерации устанавливает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (часть 2); законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным зако-

нам, принятым по предметам ведения Российской Федерации, а также по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (часть 5). Следовательно, Конституция Российской Федерации осуществляет разграничение *нормотворческих* полномочий федерального законодателя и законодателей субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения»¹ (курсив мой. — В. Ч.).

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 следующим примером.

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.

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

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 законодательство 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.

Подведем итоги рассмотрения основного понятийного ряда, приведем определения, которые используются в настоящей монографии.

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

Предмет ведения — конституционно закрепленная сфера общественных отношений, подлежащая правовому регулированию (совместному или исключительному) Российской Федерацией и ее субъектами. Предмет ведения не является видовым понятием по отношению к понятию «компетенция», он определяет не компетенцию, а сферу

применения законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов, предмет их правового регулирования (совместного или исключительного).

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.

Конституция РФ, устанавливая предметы ведения Российской Федерации, ее субъектов, а также предметы их совместного ведения, тем самым осуществляет разграничение предметов ведения. По обоснованному мнению Т.Я. Хабриевой, «Конституция Российской Федерации сама разграничивает предметы ведения между Федерацией и ее субъектами, и они не могут быть разграничены иными актами в принципе».¹ Поэтому в дальнейшем рассмотрению подлежит разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов **в рамках предметов ведения, уже разграниченных самой Конституцией РФ**, и не употребляются юридически небезупречные формулировки типа «разграничение предметов ведения», которые встречаются в Основном Законе страны (за исключением случаев прямого цитирования Конституции, законов или других авторов).

Термин «разграничение полномочий» также не получил однозначного определения в научной литературе. В рамках

¹ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 107.

настоящей работы под разграничением полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов (далее для краткости — разграничение полномочий) понимается установление (определение, закрепление) полномочий по конституционным предметам ведения.

Заслуживает специального рассмотрения взаимосвязь и соотношение прав и обязанностей в структуре полномочия. Многие авторы (А.Н. Лебедев, Ю.А. Тихомиров, Ц.А. Ямпольская и др.) считают, что в публичном правоотношении право одновременно является обязанностью управомоченного субъекта. По мнению Ю.А. Тихомирова, «обладающие полномочиями структуры и органы одновременно наделены обязанностями их осуществления. Публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах».¹ А.Н. Лебедев, анализируя конституционный статус субъекта РФ, обосновывает свою позицию следующим образом: «Объединение прав и обязанностей в правообязанности обусловлено тем, что Конституция РФ, наделяя (управомочивая) субъекта РФ этими правами, одновременно предписывает их обязательную реализацию, что вытекает из учредительного характера и прямого действия конституционных норм. Поэтому по своей юридической природе общие правообязанности являются как юридическими дозволениями, которыми определяются вид и мера правомерного поведения субъекта РФ (право), так и юридическими запретами пассивного содержания, предписывающими субъекту РФ не выходить за установленные рамки (обязанность), т.е. правообязанности».²

Другие ученые (С.С. Алексеев, Б.М. Лазарев, К.Ф. Шеремет и др.) приходят к выводу о необходимости различ-

¹ Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 56.

² Лебедев А.Н. Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 80.

ния прав и обязанностей в структуре полномочия (компетенции). «Правомочия и обязанности государственного органа, — считает С.С. Алексеев, — сочетаются в компетенции. Государственный орган, осуществляющий властные функции, не только вправе, но и обязан осуществлять возложенные на него задачи. Иногда считают, что здесь происходит «слияние» права и обязанности. Это не так. Правомочия и обязанности сохраняют в рамках компетенции относительно самостоятельный характер (тем более что государственный орган несет обязанности по выполнению возложенных на него задач перед государством, а наделен правами в отношении органов и физических лиц)». ¹ В муниципальном праве, например, наряду с обязательными выделяются факультативные (добровольные) полномочия, которые реализуются органами местного самоуправления по собственному усмотрению. ²

Этот подход представляется обоснованным и в конституционном праве. Возьмем, к примеру, такие конституционные полномочия законодательного (представительного) органа субъекта РФ как право законодательной инициативы (часть первая статьи 104 Конституции РФ) и право обращения в Конституционный Суд РФ (части вторая и пятая статьи 125 Конституции РФ), а также право опережающего правового регулирования по предметам совместного ведения (пункт 2 статьи 3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ). Очевидно, что в структуре этих полномочий доминирующее место занимает общее дозволение совершения указанных действий, а не позитивное обязывание их реализации.

Возможны полномочия, содержащие иное соотношение прав и обязанностей. Так, статьей 5 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах орга-

¹ Алексеев С.С. Общая теория социалистического права. Вып. 2. Свердловск, 1964. С. 129.

² Пылин В.В. Проблемы наделения государственными полномочиями органов местного самоуправления // Государство и право. 1999. № 9. С. 16.

низации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» закреплен ряд полномочий законодательного (представительного) органа субъекта РФ, который он обязан выполнять, например, принимать конституцию (устав); утверждать бюджет субъекта РФ и отчет о его выполнении; устанавливать порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган субъекта РФ и органы местного самоуправления; устанавливать административно-территориальное устройство субъекта РФ; утверждать заключение и расторжение договоров субъекта РФ; устанавливать систему исполнительных органов государственной власти субъекта РФ. Очевидно, что в этих полномочиях доминирующим следует считать позитивное обязывание совершения действий, составляющих содержание полномочия.

По образному выражению Б.М. Лазарева, права государственного органа и его обязанности хотя и не сливаются, но неразрывны, как две стороны одной медали. В отношении некоторых из них справедливо, что полномочия государственного органа — это такие права, которые он обязан реализовать при определенных обстоятельствах. Предполагается, что государственный орган может реализовать такое полномочие в любое время, когда, по мнению этого органа, в том есть необходимость. В других полномочиях такая диспозитивность отсутствует.¹

В юридической литературе в зависимости от доминирующего способа регулирования (общего дозволения или позитивного обязывания) выделяют два типа правоотношений, различия между которыми подробно раскрыты в работах С.С. Алексеева. *«Правоотношения активного и пассивного типа — два различных класса правоотношений, представляющих собой качественно различные пласты правовой материи и в соответствии с этим отли-*

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 83–85.

чающихся 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 обязательство, «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 различных видов конституционных правоотношений обоснована В.О. Лучиным, М.П. Авдеенковой и Ю.А. Дмитриевым.³

Следует отметить, что 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 неоспоримо. Во-первых, термин «предметы ведения» может быть отне-

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 110.

² Алексеев С.С. Теория права. М., 1999. С. 231.

³ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 135–136; Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М., 1997. С. 154–15; Авдеенкова М.П., Дмитриев Ю.А. Конституционное право в Российской Федерации: Курс лекций: В 9 т. М., 2005. Т. 1: Основы теории конституционного права. С. 68–69.

сен 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, как отмечалось, они уже установлены и «разграничены» 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. В-третьих, разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами не сводится к разграничению их компетенции и рассматривается мной как комплексное государственно-правовое явление, включающее кроме разграничения компетенции взаимодействие между федеральной и региональными властями при разграничении и реализации этой компетенции и влияние народа как единственного источника государственной власти на решение компетенционных вопросов. И, наконец, в-четвертых, разделение государственной власти тесно взаимосвязано с государственным единством и не может рассматриваться в отрыве от него.

3.2. Государственное единство Российской Федерации. Соотношение разделения государственной власти и государственного единства относится к числу методологических вопросов, от адекватности решения которого зависит сама направленность конституционной практики. Очевидна и политическая составляющая, что, впрочем, характерно для всех вопросов федеративного устройства Российского государства. Преуменьшение 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

Противоречие между разделением государственной власти и государственным единством, как выражение общего противоречия между социальной дифференциацией и интеграцией, имманентно присущее федеративной системе, требует нахождения адекватного соотношения между федеральной и региональными властями, их оптимального баланса и взаимодействия в едином государстве.

В теории российского федерализма государственное единство нередко отождествляется с единством системы органов государственной власти. В этой связи динамика федеративной системы рассматривается как результат действия противоположных тенденций: централизации и децентрализации, рациональное сочетание которых приводит к единству и устойчивости федеративного государства.² Централиза-

¹ Гегель Г.В.Ф. Философия права. М., 1990. С. 310–311.

² Эбзеев Б.С. Государственно-территориальное устройство // Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 270–271; Коняхова И.А. Современный российский федерализм и мировой опыт: Итоги становления и перспективы развития. М., 2004. С. 270–279; и др.

ция государственной власти при этом считается важнейшим (приоритетным, единственным) способом интеграции Российской Федерации, обеспечивающим достижение государственного единства. «Полагаем, что лишь федерация с «идеей унитаризма внутри» — путь, который способен вывести Россию из хаоса переходных общественных отношений» — отмечает, например, И.В. Левакин в монографическом исследовании проблемы государственного единства в Российской Федерации.¹ При сопоставлении данного подхода с выделенными выше процессами дифференциации и интеграции выясняется следующее.

Во-первых, государственно-правовая дифференциация в федеративной системе (разделение государственной власти) может осуществляться на основе противоположных принципов централизации и субсидиарности.

Во-вторых, усиление централизации государственной власти не всегда способствует интеграции социальной системы. Вряд ли обоснованно, например, говорить о единстве тоталитарного государства с присущей ему максимальной централизацией и единой государственной властью.

В этой связи, в-третьих, нуждаются в разграничении нередко отождествляемые понятия: «единство государственной власти» и «государственное единство». Единство системы органов государственной власти понимается мной как вертикально соподчиненная централизованно управляемая система органов государственной власти. Государственное единство следует рассматривать как интегрированность социальной системы, объединение составляющих ее субъектов в целостное федеративное образование. Очевидно, что это пересекающиеся, но не тождественные понятия. Единая властная вертикаль не означает наличие единства федеративной системы. И, наоборот, при отсутствии жесткой вертикали государственной власти возможно самоуправляю-

¹ Левакин И.В. Российская Федерация: проблемы государственного единства. М., 2000. С. 248.

щееся общество с высокой степенью интегрированностью в единое федеративное образование.

В-четвертых, значительная децентрализация государственной власти, как показывает опыт развития зарубежных федераций, не всегда приводит к ослаблению государственного единства. Швейцарская модель «союза в разнообразии», которая выдержала более чем 700-летнее испытание историей, свидетельствует о прочности подобной федеративной государственности. «Децентрализованная федерация, которой является Швейцария, — раскрывает ее сущностные особенности в монографическом исследовании С.Л. Авраменко, — формирует общности и аккумулирует силы, постоянно раскрывая региональный и национальный потенциал, направляя его на достижение общих целей. Он способствует функционированию разнообразных автономных систем, обеспечивая их участие в достижении целей динамично развивающихся сообществ. Таким образом, развиваются многочисленные горизонтальные связи (межкантональные и региональные союзы и т.д.) в противоположность вертикальным отношениям, символом которых является централизованное государство. При таком подходе центральные органы власти снимают с себя часть нагрузки, выполняя совместно с субъектами определенные задачи или предоставляя их решение кантонам (общинам). Региональные задачи эффективнее решаются на региональном уровне, нежели при использовании потенциала федерации».¹

Федеративной системой как целостным социальным организмом выработаны интеграционные механизмы, обеспечивающие единство при значительной децентрализации, без использования которых и централизация государственной власти не приводит к социальной интеграции. В качестве таких интеграционных механизмов в научных исследованиях выделяются:

¹ Авраменко С.Л. Швейцарский федерализм на рубеже тысячелетий: Монография. М., 2003. С. 7.

– достижение социальной солидарности (А.С. Яценко);¹
– нормативный порядок, состоящий из морально-этических норм социальных коллективов и формального права, устанавливаемого государством (Т. Парсонс). Стабильность и интеграция достигается при их соответствии друг другу, достижении нормативного и ценностного консенсуса между различными социальными общностями, образующими в своей совокупности социальную систему;²

– доверие общества к формальному праву, которое в этой связи должно отвечать требованиям справедливости икрепить доверие в социальной системе (А.Н. Кокотов).³

Централизация государственной власти, таким образом, сама по себе не является интеграционным механизмом, а соответственно, и децентрализация не выступает в отдельности дезинтеграционным механизмом. Свое позитивное интегрирующее назначение эти противоположные тенденции находят лишь в рамках общего интеграционного механизма достижения согласия в федеративной системе.

СОГЛАСИЕ является необходимым социальным институтом демократического правового государства и выполняет важнейшие социально-политические и государственно-правовые функции.⁴

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

¹ Яценко А.С. *Философия права Владимира Соловьева. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства.* СПб., 1999. С. 72–75.

² Парсонс Т. *О социальных системах* / Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М., 2002. С. 570–571; Парсонс Т. *Система современных обществ.* М., 1998. С. 23–35.

³ Кокотов А.Н. *Доверие. Недоверие. Право.* М., 2004. С. 51–72.

⁴ Алиев Муху. *Согласие. Социально-философский анализ.* М., 2001; *Социальное согласие в современном мире* / Отв. ред. Г.М. Денисовский. М., 2000; Эфирова С.А. *Социальное согласие: утопия или шанс?* М., 2002.

представлять социальную общину, которая имела бы соответствующую степень интеграции или солидарности и особый статус принадлежности».¹

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».²

В-третьих, посредством **СОГЛАСИЯ** достигается эффективность правовых установлений государственной власти, реализация их в социальной действительности. «Обращаясь к гражданину с правовыми императивами, власть не может сделать обязательного неизбежным, а запретного — неосуществимым, — писал И.А. Ильин, — поэтому она всегда *вынуждена полагаться на правосознание граждан*, на их собственный разум и их собственную волю».³ 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.⁴

Достижение реального согласия является неотъемлемым условием создания и функционирования любой жизнеспособной федерации. В противном случае возникает возможность нарушения несогласной стороной формально-юридической модели, которое может привести к серьезным последствиям, ибо разрушаются федеративные ос-

¹ Парсонс Т. О социальных системах / Под ред. В.Ф. Чесноковой и С.А. Белановского. М., 2002. С. 805.

² Алиев Муху. Согласие. Социально-философский анализ. М., 2001. С. 12.

³ Ильин И.А. Теория права и государства / Под ред. и с пред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 357.

⁴ Ильин И.А. Теория права и государства / Под ред. и с пред. В.А. Томсинова. М., 2003. С. 353, 363.

новы государственного устройства. В федеративном государстве выделяют два основных уровня достижения консенсуса. Первый — между государством и народом, учреждающим основной закон государства. Этот уровень представляется исходным, базовым для всякой государственности, как федеративной, так и унитарной. Второй уровень — достижение согласия между федерацией и ее субъектами, что является обязательным условием стабильности именно для федеративного государства.¹

Анализ становления российского федерализма в постсоветский период с постоянно возникающими и обостряющимися противоречиями между Российской Федерацией и ее субъектами² свидетельствует о недостаточном уровне согласия субъектов РФ и проживающих на их территории народов по вопросам федеративного устройства страны. В значительной мере 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 (в семи республиках и десяти областях) граждане страны проголосовали против Основного Закона, а в двух республиках референдум вообще не состоялся.³ В социологической науке «конституционализация» социальных отношений рассматривается как сама суть процесса построения демократического общества и государства: «В ходе конституционного развития могут быть отмечены такие социальные процессы критической важности, как общая идентификация народа и легитимизация Конституции. Под идентификацией при этом понимается осознание народом себя как

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 20; Карпетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 8–10.

² Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003. С. 65–152.

³ Лукьянова Е.А. Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 159.

определенного единства, характеризующегося самостоятельным, конкретным качеством — возникновением в общественном сознании общей объединяющей категории «мы» («мы — россияне», а не «мы — рязанцы, новгородцы» и т.д.).¹ В.П. Казимирчук, подчеркивая важнейшую роль Конституции в достижении согласия народа по основам общественного и государственного устройства, рассматривал ее «как современное и формализованное воплощение давней идеи политической философии — концепции общественно-го договора».²

В сложившейся конституционно-правовой действительности доминирующее место в достижении согласия между Федерацией и ее субъектами, обеспечивающим государственное единство Российской Федерации, по нашему мнению, занимает федеральное законодательство, которое должно иметь явно выраженную консенсуальную направленность, учитывать интересы и потребности субъектов РФ как государственных образований, составляющих Российскую Федерацию.

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, ко-

¹ Социология. Основы общей теории: Учебник для вузов / Отв. ред. Г.В. Осипов, Л.Н. Московичев. М., 2002. С. 411.

² Казимирчук В.П. Консенсус // Конфликты в современной России (проблемы анализа и регулирования) / Под ред. Е.И. Степанова. М., 2000. С. 191.

гда 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 неправом, о неправовом законе.

Следует отметить, что государственное единство и разделение государственной власти нередко рассматриваются 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 отождествлялась 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 закреплён принцип единства **системы** государственной власти. Как система она состоит из образующих ее частей: федеральной и региональных властей. Как система она целостна, взаимодействующие между собой части интегрируют ее в это целое. Как любая система она отличается внутренней противоречивостью, находится в противоречии с образующими ее частями. Однако нет и не может быть принципиальной вражды между федеративной системой и составляющими ее субъектами. Взаимодействие между ними на основе согласия и солидарности образует диалектическое единство Российского государства, обеспечивает ин-

теграцию федеративной системы в целостное образование, позволяет достичь подлинного единства в региональном многообразии нашей страны.

Сформулированные в данной главе теоретические предпосылки позволяют перейти к системному исследованию федеративной реформы в России, рассмотреть ее эволюцию на различных этапах, вычленив позитивные аспекты, критически переосмыслить некоторые результаты и предложить на этой основе перспективную модель российского федерализма.

ГЛАВА 2

НАЧАЛО ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

§ 1. Конституционно-правовые предпосылки федеративной реформы

Историческое движение Российской Федерации при диалектическом рассмотрении предстает как процесс возникновения, развертывания и разрешения социальных противоречий, которые выступают источником ее самодвижения и саморазвития. Рассматривая *развитие российской федеративной системы как процесс возникновения, развертывания и разрешения противоречия между федеративной системой и образующими ее субъектами по поводу разделения государственной власти и государственного единства Российской Федерации*, представляется целесообразным с учетом научных разработок в этой области¹ кратко обозначить основные этапы ее самодвижения и саморазвития и, соответственно, основные этапы становления федерализма в России. Такой ретроспективный анализ необходим для того, чтобы разобраться в причинах масштабного реформирования основ федеративного устройства Российского государства и лучше понять про-

¹ *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерализм в истории России: В 3 кн. Кн. 2. М., 1993; *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерализм в истории России: В 3 кн. Кн. 3. Ч. 1. М., 1993; *Аринин А.Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997; *Лукьянова Е.А.* Российская государственность и конституционное законодательство в России (1917–1993). М., 2000. С. 64–161; *Умнова И.А.* Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 53–76.

исходящие государственно-правовые преобразования в нашей стране.¹

Первый этап (до июня 1990 года). РСФСР в составе Советского Союза, являясь фактически унитарным государством с некоторыми элементами автономии, отличалась высокой степенью централизации власти и соответственно низким уровнем самостоятельности регионов. ***Целое и части составляли хоть и противоречивое, но единство (стадия гегелевского тождества, слитости противоположностей), при котором объективно заложенные в системе противоречия находятся в единстве и соответствии.***

Децентрализация внутренней экономической политики СССР в середине восьмидесятых годов, попытка повышения роли регионов в управлении территориями способствовали появлению некоторых элементов самостоятельности у административно-территориальных единиц Федерации. Разработка проекта Союзного договора, содержащего идеологию суверенизации не только союзных, но и автономных республик, принятие Закона СССР от 10 апреля 1990 года «Об основах экономических отношений Союза ССР, союзных и автономных республик»² и Закона СССР от 26 апреля 1990 года «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами Федерации»³ 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 некото-

¹ Подробно исторические вопросы становления российского федерализма рассмотрены мной в других работах: *Черепанов В.А.* Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003. С. 65–121; *Черепанов В.А.* Теория российского федерализма: Учебное пособие. М., 2005. С. 109–152.

² Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 16. Ст. 270.

³ Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР. 1990. № 19. Ст. 329.

рых их положениях, наиболее важных в рамках исследуемой проблемы.

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

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

– установлено, что отношения автономных республик и автономных образований (т.е. автономных округов и автономных областей) с союзными республиками, в состав которых они входят, определяются соглашениями и договорами, заключаемыми в рамках Конституции СССР, конституций союзных, автономных республик и данного Закона (абзац четвертый статьи 1 Закона от 26 апреля 1990г.);

– высшим органам государственной власти и управления союзных и автономных республик предоставлено право приостанавливать действие на своей территории актов министерств и ведомств СССР в случае нарушения ими законодательства СССР, союзной, автономной республики до разрешения спора в порядке, установленном данным Законом (абзац второй статьи 13 Закона от 26 апреля 1990 г.);

– автономные республики в своей компетенции приравнены к союзным республикам, их самостоятельность ограничивалась только законами СССР (статьи 2, 3 Закона от 10 апреля 1990г.).

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

Второй этап (1990 – 1992 гг.) 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.² В Декларации провозглашен государственный суверенитет Российской Федерации, для обеспечения которого установлены политические, экономические и правовые гарантии, в том числе:

– полнота власти РСФСР 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

¹ Семенов В.С. Противоречия в условиях социализма // Материалистическая диалектика: В 5 т. / Отв. ред. В.Г. Марахов. М., 1984. Т. 4: Диалектика общественного развития. С. 159.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

народных депутатов РСФСР получили свое развитие в Законах РСФСР от 24 октября 1990 года № 263–1 «О действии актов органов Союза ССР на территории РСФСР»¹ и от 31 октября 1990 года № 293–1 «Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР».² 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.

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. С точки зрения этичного позитивизма принятие данных нормативных актов представляло собой грубейшее нарушение социалистической законности, ибо они противоречили действующему позитивному праву, выражавшему волю партийной элиты, руководившей страной. С позиций обретения правового равенства, свободы и справедливости для народов и граждан России их оценка была противоположной, принятые законы являлись действительно *правовыми* законами, направленными на закрепление принципа формального ра-

¹ Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 21. Ст. 237.

² Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 22. Ст. 260.

венства, на преобразование унитарного государства в федеративное образование. «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 Решительные действия российской власти в отношении власти союзной оказали определяющее влияние на суверенизацию республик, входящих в РСФСР. Правовой нигилизм, продемонстрированный Россией в отношении советского позитивного права, 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 следующему.² 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

¹ Проблемы общей теории государства и права: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2002. С. 718.

² *Абдулатипов Р.Г., Болтенкова Л.Ф., Яров Ю.Ф.* Федерализм в истории России: В 3 кн. М., 1993. Кн. 3. Ч. 1. С. 82–89.

конституционно-правовому статусу Российской Федерации. Декларацией о его государственном суверенитете закреплялся принцип верховенства Конституции и законов Татарстана на территории республики. Все республики заявили о своем желании быть участниками Союзного договора.

В конституционно-правовом исследовании, понимая политическую атмосферу суверенности, царившую в обществе в тот исторический период, нельзя ограничиться описанием происходивших событий. Необходимо дать им правовую оценку, которая заключается в следующем. *Вопреки действующей Конституции 1978 года* автономные республики изменили свой конституционно-правовой статус, нарушили Основной Закон страны и продемонстрировали свою независимость от федеральной власти. Такие процессы, при которых «части единого государства действуют независимо от него, не считаясь с его интересами, законами, волей», по справедливому мнению Д.В. Доленко, «привели к переходу децентрализации в новое качественное состояние — дезинтеграцию» и возникновению феномена «убегающих» республик.¹ Самостоятельность национально-территориальных образований достигла критического размера для нахождения их в составе единой социальной системы. «Если степень свободы той или иной части превышает меру, — писал по поводу подобных ситуаций В.Г. Афанасьев,² — 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

¹ Доленко Д.В. Политико-территориальные процессы в постсоветском пространстве на рубеже веков // Регионология. 2001. № 1. С. 51–53.

² Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 96.

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».¹

В то же время края и области не имели даже автономного статуса и оставались административно-территориальными единицами унитарного государства. В этой связи зрело их недовольство в отношении неравноправия с республиками, *закладывались основы для возникновения еще одного социального противоречия, связанного с неравенством конституционно-правового статуса различных составляющих Российской Федерации*.

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

Третий этап (1992 — 1993 гг.) 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.²

Роль и значение Федеративного договора оценивается по-разному.

¹ Аригин А.Н. Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 53–54.

² Конституция (Основной Закон) Российской Федерации — России. М., 1992. С. 81–109.

Одни авторы, отмечая «этнодискриминационный характер» Федеративного договора, рассматривают его как очередную 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.¹ Подобная оценка представляется необоснованной и не учитывает сложившейся политической ситуации, которая грозила распадом страны. «Лишь своевременная подготовка и подписание Федеративного договора спасли Российскую Федерацию от трагедии, набор объективных факторов для которой один к одному совпадал с ситуацией в бывшем Союзе, — справедливо оценивает значение этого документа Р.Г. Абдулатипов, — Федеративный договор сыграл огромную роль в собирании России и обозначил федеративную природу современной российской государственности».² Соглашаясь с такой политической оценкой Федеративного договора, рассмотрим его конституционно-правовые аспекты.

По мнению И.А. Умновой, Федеративный договор стал первым этапом федерализации России путем достижения согласия с субъектами Федерации и существенно сблизили позиции центра и регионов. С его подписанием Россия и формально, и фактически из унитарного государства преобразовалась лишь в полуфедерацию (квазифедеративное государство). Автономные республики приобрели статус субъектов Федерации, остальные участники Договора «завоевали» лишь статус автономных образований. Неравноправие территорий, закрепленное Федеративным договором, получило дальнейшее развитие в конституционной

¹ *Филиппов В.Р.* Договорная федерация и эксклюзивная этничность // Федерализм. 2002. № 4. С. 192–193; *Аринин А.Н.* Проблемы развития российской государственности в конце XX века // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 54–57; *Колушин Е.И.* Конституционное право России: Курс лекций. М., 2006. С. 228.

² *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 260–261.

практике.¹ Такое понимание юридического содержания Федеративного договора представляется обоснованным и разделяется в данной работе.

Федеративный договор состоял из трех договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов, которые сокращенно можно обозначить следующим образом: Договор с республиками; Договор с краями, областями, городами федерального значения; Договор с автономной областью и автономными округами.

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

В Федеративном договоре земля и ее недра, воды и растительный и животный мир объявлены достоянием (*собственностью*) народов, проживающих на территории соответствующей республики. Республики признаны самостоятельными участниками международных и внешнеэкономических отношений. Одновременно республики, подписав Договор, дали согласие на ограничение их суверенитета теми полномочиями, «которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Договором».

Достигнутый компромисс разрядил социальную напряженность в национально-территориальных образованиях и *снял перешедшее в фазу социального конфликта противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенностью входящих в нее респуб-*

¹ Умнова И.А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8–9. С. 43–51; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 62–77.

лик. 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. Федеративный договор, таким образом, осуществил интеграцию республик в рамках федеративной системы, позволил приостановить развитие дезинтеграционных процессов, конституционно, причем с согласия самих субъектов ограничил их самостоятельность, степени свободы и тем самым удержал республики в составе Российской Федерации. Впервые в новейшей истории России **СОГЛАСИЕ** выступило основным механизмом интеграции социальной системы. И в этом, пожалуй, заключалось 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 Республикой оно достигло крайней фазы вооруженного конфликта и на долгие годы вывело эту территорию из состава России.

Договорами с краями, областями, городами федерального значения, автономной областью и автономными округами (далее по тексту — края и области) закреплен их автономный статус и ряд обеспечивающих его прав

¹ Харин Ю.А. Существенные черты процесса развития, выражаемые законом отрицания отрицания // Материалистическая диалектика: В 5 т. / Отв. ред. В.Г. Марahren. М., 1984. Т. 1: Объективная диалектика. С. 341.

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

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

Четвертый этап (1993 — 1999 гг.). Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года путем всенародного референдума, провозгласила принцип равноправия всех субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральным центром (часть четвертая статьи 5), в отличие от Федеративного договора закрепила равный объем их прав по предметам совместного ведения (статья 72 и 76), одинаковые возможности регионального правотворчества (статья 76) и организации региональной государственной власти (статья 77). Тем самым на **формально-юридическом уровне было преодолено обострившееся противоречие по поводу неравноправия субъектов Федерации**. Часть норм Федеративного договора была инкорпорирована в текст новой Конституции, оставшиеся положения продолжали действовать в части, ей не противоречащей.

Одновременно частью третьей статьи 11 Конституции РФ установлено, что разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами власти осуществляется как Конституцией, так и Федеративным, и иными договорами. Частями второй и третьей статьи 78 Конституции РФ 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 на-

правление 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 принципов и направлений государственной, региональной и национальной политики».²

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

Договоры на практике доказали свои возможности в снятии социальной напряженности при обострении противоречий, перерастающих в политические конфликты между центром и территориями. Договор с Татарстаном 1994 года, при всей противоречивости, позволил прийти к компромиссу в острейшей ситуации и сохранить эту республику в составе Российской Федерации. Договоры являлись важнейшим способом достижения согласия между центром и регионами, без которого невозможно существование ни одной федерации. «Договорный процесс, — отмечал в 1997 году М.Н. Губогло, — несет в себе значительный миротворческий заряд. Если бы договоры и соглашения не гасили возникающие противоречия между Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 г., и

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.

² 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.

Конституциями, принятыми в республиках РФ в 1993–1995 гг., то конгломерат противоречий, имманентно присущий переходному периоду и накопившийся в небрежно вспаханном конституционном поле России, неизбежно бы привел к неуправляемому выбросу социально-протестной энергии, и в первую очередь под этноконфликтными лозунгами и флагами».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 асимметричность, движение к конфедерации и даже опасность договорной практики для государственного суверенитета России (А.Е. Козлов, И.В. Лексин, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, В.Р. Филиппов и др.).

«Договоры отнюдь не направлены на уравнивание в правах субъектов Федерации, напротив, они скорее создают еще большую дифференциацию между регионами, — отмечал А.Е. Козлов. — Расширяющаяся практика договорных отношений может в конечном счете нанести ущерб провозглашенным в Конституции Российской Федерации принципам федерализма».² По мнению В.Е. Чиркина, «договоры ведут к неравноправному положению различных субъектов, что противоречит тезису о равноправии, выраженному в ст. 5 Конституции 1993 г.».³ 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 вымыва-

¹ Губогло М.Н. Федерализм власти и власть федерализма // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 121.

² Конституционное право: Учебник / Отв. ред. А.Е. Козлов. М., 1996. С. 223.

³ Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 329.

ние договорами элементов государственного суверенитета Российской Федерации».¹

В договорах Российской Федерации с субъектами зачастую происходило противоречащее Конституции РФ перераспределение предметов ведения между Федерацией и ее субъектами.²

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

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

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

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 113.

² Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 113–115; Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации // Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 183–187; Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений. М., 1998. С. 214–224.

В результате происходило противоречащее конституционным нормам перераспределение ряда неотъемлемых прав Федерации, обеспечивающих ее государственный суверенитет. В основе такой практики явно или неявно присутствовала идея государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации, провозглашенного 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 конституциями большинства республик и четко 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 республиканское 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,

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 113.

что различные субъекты приобретали различный объем прав в федеративных правоотношениях 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.¹ 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 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

¹ 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.

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 государственного единства и разделения государственной власти и образуют единую социальную проблему, исследованию которой посвящена настоящая работа.

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

Таким образом, в этот период развития российской федеративной системы доминирующее влияние приобрела государственно-правовая дифференциация в форме максимальной децентрализации государственной власти, закрепленной 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**

ем государственной региональной политики как раз и была определена децентрализация власти, расширение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации.¹

Процессы децентрализации к 2000 году достигли столь внушительного размера, что начали переходить в свою крайнюю стадию — дезинтеграцию. «Незаконные решения и нормативные акты расшатывают основы федерализма, — отметил на конференции, посвященной десятилетию Конституции РФ, Генеральный прокурор РФ В.В. Устинов. — К рубежу веков их было столько, что правовое поле, без преувеличения, представляло собой лоскутный ландшафт законодательной чересполосицы. Возникла вполне реальная угроза распада страны на удельные княжества».²

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»*,³ 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 Верховную 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

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 23. Ст. 2756.

² Конституция Российской Федерации: Стабильность и развитие общества. / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2004. С. 32.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 51. Ст. 6286.

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. «На практике договорами нередко изменяется разграниче-

ние компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, установленное статьями 71–73 федеральной Конституции. Оно, — писал по этому поводу в 1966 году Б.А. Страшун, — имеет преимущество перед разграничением, содержащимся в Федеративном договоре. Отсюда следует, что положения соответствующих договоров имеют более высокую юридическую силу, чем упомянутые статьи Конституции, не говоря уже о положениях Федеративного договора. Такой вывод вытекает из части 3 статьи 11, находящейся в главе 1, которая представляет собой как бы конституцию в Конституции, ибо ее юридическая сила выше, чем у остальной части Конституции. Следовательно, отступления в договорах от норм статей 71–73 Конституции нельзя рассматривать как ее нарушения».¹ 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

¹ *Страшун Б.А.* Вступительная статья // Федеральное конституционное право России. Основные источники по состоянию на 15 сентября 1996 г. Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. М., 1996. С. VIII–IX.

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.

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 РФ¹ пришлось давать специальное толкование возникшей неопределенности в понимании указанных статей Конституции РФ:

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. 1998. № 3. Ст. 429.

«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 ре-

¹ *Варламова Н.В.* Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 35.

лизации компетенции Российской Федерации по предметам совместного ведения. Тогда до принятия любого федерального закона компетенция Федерации уже должна быть установлена. Возникает вопрос, посредством какой правовой формы? Конституция закрепляет лишь сферы общественных отношений, в рамках которых происходит дальнейшее разграничение компетенции. Согласно части 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» — запрещением, позитивным обязываниям, дозволениям».¹

Особое место в составе основных правовых средств отводится *общим* юридическим дозволениям и *общим* юридическим запретам, которые образуют своего рода «фокус,

¹ Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 268.

опорный стержень» правового регулирования. Взятые в своем взаимодействии и единстве, они образуют два основных типа правового регулирования: общедозволительный и разрешительный, которые характеризуются широко распространенными в юридическом обиходе двумя формулами: первая — «дозволено все, кроме запрещенного законом» (общедозволительное регулирование), и вторая — «запрещено все, кроме дозволенного законом» (разрешительное регулирование). С точки зрения субстанции 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

¹ *Алексеев С.С.* Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 261–356; *Алексеев С.С.* Теория права. М., 1995. С. 207–251.

должно нарушать права и свободы других граждан» (часть 3 статьи 17 Конституции РФ). Находит свое место в конституционном регулировании и разрешительный порядок: «Никто не вправе проникать в жилище против воли проживающих в нем лиц (общий запрет — прим. автора) иначе, как в 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.

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 компе-

тенции 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 в третьем параграфе первой главы настоящей работы.

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 и Совета Федерации (статья 23 Закона). В целях предотвращения неравенства субъектов Федерации, 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 За-

кона определено, что в течение трех лет договоры подлежали приведению в соответствие с настоящим Федеральным законом.

Федеральным законом, 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 раста

servanda sunt».¹ («договоры должны исполняться» — примечание мое. — *В. Ч.*).

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 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. М., 2001. С. 32.

² *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М., 1997. 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 законодательства (статья 1.1) и административных комиссиях (статья 22.1) не меняет общего унитарного отношения к субъектам Федерации.

Федеральным законодателем нарушался и принцип согласования интересов Федерации и ее субъектов (статьи 7, 13 Закона). Так, при рассмотрении в 2001 году проекта Земельного кодекса представительные органы 34 субъектов РФ высказались против указанного проекта. Однако в на-

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

рушение действовавшей в то время редакции статьи 13 Закона согласительная комиссия не создавалась, законопроект был вынесен на второе, а затем — и третье чтение.¹

Аналогичная ситуация возникла при прохождении Федерального закона от 31 декабря 2001 года № 198-ФЗ «О внесении дополнений и изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации и в некоторые законодательные акты Российской Федерации о налогах и сборах». Важнейший законопроект, изменивший методологию *регионального* единого налога на вмененный доход и предусмотревший значительное усиление налогового бремени для малого предпринимательства и изъятие из бюджетов субъектов РФ 30% общей его суммы, после внесения в Государственную Думу Российской Федерации в нарушение статьи 13 Закона органам государственной власти Ставропольского края *не направлялся*. После принятия в первом чтении он поступил в Государственную Думу Ставропольского края за неделю (вместо месяца, установленного Законом) до истечения предельного срока. Тем самым законодательный орган субъекта РФ был лишен возможности выразить свое отношение к проекту закона по предметам совместного ведения, который в этой связи принимался без согласования интересов Федерации и интересов ее субъекта как законодательный акт по вопросам ведения Российской Федерации. Государственная Дума Ставропольского края была вынуждена обратиться с запросом в Конституционный Суд РФ.

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,

¹ Галкин А.А., Федосов П.А., Валентей С.Д., Соловей В.Д. Эволюция российского федерализма // Полис. 2002. С. 110.

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.

Подытожим сказанное. К концу девяностых годов прошлого столетия наметилась явно выраженная конфедеративная направленность в историческом движении Российского государства. Самостоятельность регионов достигла опасной черты, за которой начинался распад государства.

«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

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2000 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2000. С. 25–26.

оценить конституционно-правовую действительность 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 в определенных условиях, 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».¹ 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 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 стране федеративной реформы.

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. 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. 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. С точки зрения некоторых авторов (М.В. Глигич-Золотарева, Н.М. Добрынин, С.И. Некрасов и др.), федеральные округа, не являясь субъектами федеративных отношений, представляют собой звено вертикали исполнительной власти. Процессы их образования и деятельности подлежат рассмотрению в рамках скорее административного, чем конституционного права. «Окружное» строительство не влечет и не может повлечь за собой изменений в федеративном устройстве страны и не имеет ничего общего с проводимой в России федеративной реформой. Институт полномочных представителей Президента РФ в этой связи рассматривается как инструмент временного, антикризисного управления.¹

¹ Глигич-Золотарева М.В. Правовые основы федерализма. М., 2006. С. 387–388; Добрынин Н.М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 45–62; Некрасов С.И. Федеральные округа: правовая природа, становление, проблемы, перспективы // Конституционный строй России. Вып. 4. М., 2003. С. 97–121.

По мнению В.Е. Чиркина, «хотя юридически создание федеральных округов не изменяет федеративного устройства России (округа не имеют прав субъекта Федерации и соответствующих органов), на деле после их создания и назначения в них полномочных представителей Президента с некоторыми новыми задачами и правами, которых не имели прежние представители, ситуация изменилась».¹

Ситуация действительно изменилась, причем коренным образом. Мне довелось работать заместителем полномочного представителя Президента РФ в Республике Адыгея, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике и Ставропольском крае в предшествующие федеративной реформе годы (1997–1999). Поэтому есть что и с чем сравнивать. В те времена основное внимание уделялось информированию федерального центра о социально-политической ситуации в регионе и координации деятельности территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти для решения приоритетных государственных задач. Для выполнения координирующих функций была создана специальная региональная коллегия федеральных органов исполнительной власти. На заседаниях коллегии в 1998–1999 годах рассматривались вопросы упорядочения структуры их территориальных подразделений, объединения усилий в поступлении налоговых платежей в бюджетную систему Российской Федерации, совершенствования управления федеральными унитарными предприятиями и др.²

¹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 80.

² Черепанов В.А. О мерах по увеличению собираемости налогов и других обязательных платежей в свете реализации стабилизационной программы Правительства Российской Федерации // Северо-Кавказский регион. Информационно-аналитический вестник. 1998. № 4. С. 5–8; Черепанов В.А. О выполнении Указа Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению экономии государственных расходов» // Северо-Кавказский регион. Информационно-аналитический вестник. 1999. № 1. С. 5–6.

В процессе реформы при сохранении информационных и координирующих функций доминирующее значение приобрело прямое руководство федеральными структурами и оказание влияния на органы государственной власти субъектов РФ. В этой своей ипостаси институт полномочных представителей вносит серьезные коррективы в конституционную схему разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. По справедливому мнению В.Н. Лысенко, данный институт вступает в противоречие с конституционным и законодательным разграничением компетенции между различными уровнями публичной власти, заменяя ее единой вертикалью исполнительной власти сверху донизу.¹ Тем самым федеративные отношения между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов как систематизирующие связи, имманентные федеративному государству, основанные на равенстве и конституционно ограниченной независимости сторон, замещаются административно-правовыми отношениями господства и подчинения, присущими унитарному государству.

На первоначальном этапе федеративной реформы был значительно 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. Проведена реформа Совета Федерации, из его состава выведены региональные лидеры, которые заменены представителями исполнительной и законодательной власти субъектов РФ.

¹ Лысенко В.Н. Развитие федеральных округов и будущее федеративного устройства России // Федерализм: российское и международные измерения (опыт сравнительного анализа) / Под ред. Р. Хакимова. Казань, 2004. С. 457–458.

Решительная и жесткая государственная политика 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 В результате была проведена жесткая политическая акция по расторжению договоров: подавляющее их большинство расторгнуто, оставшиеся фактически не действуют. 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

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

² *Варламова Н.В.* Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 32–33.

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 № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации»¹ 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.

Вопрос о конституционности экспертных и контрольных полномочий Министерства юстиции в отношении *законодательных* органов государственной власти субъектов РФ остается открытым. Наделение подобной компетенцией федерального органа исполнительной власти, попытка поставить *федеральную исполнительную* власть над *законодательной* властью в регионах, по моему мнению, противоречит, во-первых, принципу разделения властей (статья 10 Конституции РФ) и, во-вторых, принципу разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов (часть 3 статьи 5 Конституции РФ). Очевидно, что федеральный орган исполнительной власти не вправе осуществлять экспертные и контрольные функции в отношении законодательной деятельности, тем более в субъектах РФ. Кроме того, разграничение компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения, в том числе в такой сфере, как обеспечение со-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 33. Ст. 3356.

ответствия конституций (уставов) и законов субъектов РФ (подпункт «а» части 1 статьи 72 Конституции РФ) подлежит регулированию федеральным законом, но отнюдь не Указом Президента РФ.

Усиление роли Министерства юстиции в этом направлении начало просматриваться еще в середине девяностых годов. Указом Президента РФ от 3 декабря 1994 года № 2147 «О мерах по совершенствованию юридического обеспечения деятельности Президента Российской Федерации»¹ и принятого в его исполнение Постановления Правительства РФ от 3 июня 1995 года № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации»² были закреплены экспертные и контрольные функции указанного ведомства по отношению к законодательной деятельности субъектов РФ. Такие «указные» новации получили критическое осмысление в научной литературе и негативную реакцию Совета Федерации, призванного по своей сути защищать интересы регионов, которых этот Совет представляет в Федеральном Собрании РФ. В письме председателя Совета Федерации В.Ф. Шумейко в адрес Президента РФ и Правительства РФ дан критический анализ такого разграничения компетенции и недопустимость подобного федерального вмешательства в законодательную деятельность субъектов РФ.³ Однако действительного результата подобное письмо не возымело. Более того, это направление в деятельности Министерства юстиции стало приобретать все более приоритетное значение. Иногда в научной литературе (Ю.И. Колесов) высказывается крайняя точка зрения о том, что Министерство юстиции РФ «выступает единственным государственным органом, уполномоченным проводить юридическую экспертизу актов субъектов

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1994. № 32. Ст. 3337.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 24. Ст. 2281.

³ *Болтенкова Л.Ф.* Российская Федерация и статус ее субъектов // *Российская государственность: состояние и перспективы развития.* М., 1995. С. 112–122.

Российской Федерации на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному законодательству».¹ При таком подходе вопреки Конституции РФ за пределы нормоконтроля выводятся судебные органы и органы прокуратуры. Вместе с тем государственная политика по реформированию федеративных отношений реализовалась всеми ее ветвями и органами, в том числе, судами и прокуратурой.

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 «чеченскому делу», касающееся толкования ст. 111 Конституции РФ и др.)».²

Июньскими (2000 года) решениями Конституционного Суда РФ отвергнута правовая возможность суверенитета (даже ограниченного) национальных республик, признаны неконституционными ряд суверенных прав, провозглашенных в их основных законах. Эти и другие правовые позиции явились основой для массового пересмотра большинства конституций республик в ходе федеративной реформы.

¹ Колесов Ю.И. Правовое пространство России. Участие органов юстиции в обеспечении его единства: Монография. М., 2004. С. 154.

² Российская правовая политика: Курс лекций / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М., 2003. С. 35.

К концу 2001 года в соответствии приведены положения 66 конституций и уставов субъектов Федерации. Только в 2001 году выявлено более четырех тысяч незаконных правовых актов органов региональной власти, из которых две трети на основе прокурорского реагирования отменены или приведены в соответствие с федеральным законодательством. Таким образом, 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, рассмотрение которой требует предварительного научного анализа июньских (2000 года) решений Конституционного Суда РФ о государственном суверенитете и обеспечении единого правового пространства Российской Федерации.

¹ Состояние законности в Российской Федерации (2000–2001 годы). Аналитический доклад. М.: Научно-исследовательский институт проблем укрепления законности и правопорядка при Генеральной Прокуратуре, 2002. 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.

§ 3. Решения Конституционного Суда о государственном суверенитете и обеспечении единого правового пространства Российской Федерации

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹ и Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года № 92-О по делу о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан² (далее по тексту — июньские (2000 года) решения Конституционного Суда РФ) явились важным шагом в общей совокупности действий по реализации федеративной реформы, заложили правовую основу для пересмотра конституций республик, обеспечению единого правового пространства Российской Федерации.

Как отмечалось, к концу девяностых годов отсутствовало единое правовое пространство Российской Федерации, нередко региональное законодательство имело верховенство над федеральными законами. Договоры между Российской Федерацией и ее субъектами, конституции (уставы) субъектов РФ и региональное законодательство в значительной мере противоречили Конституции РФ и федеральным законам. В основе такой практики лежал принцип государственного суверенитета республик в составе Российской Федерации,

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 25. Ст. 2728.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 29. Ст. 3117.

закрепленный в конституциях большинства национальных республик. В этой связи требовалось официальное толкование этих региональных норм, оценка их соответствия положениям Конституции РФ. В июньских (2000 года) решениях Конституционного Суда РФ (далее по тексту — Суда) дано соответствующее конституционное толкование, сформулированы правовые позиции, в значительной степени изменившие не только конституционную практику, но и некоторые постулаты теории федерализма. Остановимся на рассмотрении важнейших из них (все выделения произведены мной. — *В. Ч.*).

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

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

Признание за республиками суверенитета, при том, что **все другие субъекты Российской Федерации им не обладают**, нарушило бы конституционное равноправие субъектов Российской Федерации, сделало бы невозможным его осуществление в принципе, поскольку субъект Российской Федерации, не обладающий суверенитетом,

по своему статусу не может быть равноправным с суверенным государством.

Положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению **как противоречащие Конституции Российской Федерации**.

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

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

ства в целом. Однако она не является истинной для государственной власти в субъектах РФ, ибо не многонациональный народ России, а народ субъекта РФ, как было показано выше, является единственным источником региональной власти.

По этой причине нельзя признать истинными и следующие выводы Суда, которые сделаны на основе данной посылки **в отношении государственной власти в субъектах Российской Федерации:**

– Конституция РФ **не предполагает** какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации;

– суверенитет Российской Федерации, в силу Конституции РФ, **исключает** существование двух уровней суверенной властей;

– субъекты РФ **не имеют статуса суверенного государства, даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным.**

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

1. Предположим обратное: республики обладают суверенитетом.

2. Тогда в связи с принципом конституционного равенства суверенитетом должны обладать и другие субъекты РФ (края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа).

3. Но это — абсурд, второе суждение ложно: эти (другие) субъекты не могут обладать суверенитетом.

Вывод: Значит, республики не обладают суверенитетом.

При истинности второго и третьего суждений логически закономерен истинный вывод. Второе суждение (принцип конституционного равноправия) аксиоматично и дополнительного обоснования не требует. Третье суждение, наоборот, не аксиоматично; необходимо доказать его истинность. Однако истинность этого суждения не была предметом судебного рассмотрения, не исследовалась и не доказывалась в судебном заседании. По этой причине, по крайней мере, нельзя утверждать, что полученный вывод истинен.

Умозаключение третье: Положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновывать ограничения суверенитета Российской Федерации, ее конституционно-правового статуса и полномочий, что нашло отражение в конституциях ряда республик, не могут действовать и не подлежат применению **как противоречащие Конституции Российской Федерации.**

Исходной посылкой выступает суждение о противоречии Конституции РФ положений Федеративного договора о суверенитете республик. Однако это суждение, как и аналогичная посылка в предыдущем умозаключении, в судебном заседании не доказывалась. Данное суждение без дополнительной аргументации не может считаться истинным. По этой причине и судебный вывод о неприменимости положений Федеративного договора о суверенности республик ввиду их якобы противоречию федеральной Конституции также не может считаться истинным.

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

Первое. Федеративный договор подписали органы власти **суверенных** республик в составе Российской Федерации. Федеративный договор являлся не просто документом по разграничению предметов ведения и полномочий, как это иногда считается, а носил конституирующий характер. Во-первых, что самое главное, посредством Федеративно-

го договора осуществлено преобразование унитарного государства в федеративное. Интересна в этой связи позиция Н.Д. Миронова, который в своей докторской диссертации считает, что Федеративный договор, являясь актом конституционного ранга, не лишен черт учредительства: хотя и не направлен на создание Российской Федерации и ее существование не зависит от подписания договора, но он фиксирует преобразование советского федерализма в российский федерализм, РСФСР — в РФ.¹ Во-вторых, его текст полностью включен в состав Конституции 1978 года. В-третьих, в нем закреплены взаимосогласованные общегосударственная воля и свободная воля регионов на реформирование основ государственного устройства России. Федеративным договором республики, как суверенные государства, дали согласие на ограничение своего суверенитета теми полномочиями, «которые переданы (отнесены) в ведение федеральных органов государственной власти в соответствии с настоящим Договором»; при этом определено, что статус республики не может быть изменен без ее согласия (статья III Договора). Таким образом, установленный Федеративным Договором статус каждой отдельной республики как суверенного государства не мог быть изменен иначе как при ее согласии.

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 суще-

¹ *Миронов Н.Д.* Конституционно-правовой статус Республики Саха (Якутия). Автореферат диссертации в виде монографии на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1998. С. 30.

ствование 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 суверенный статус каждой республики без ее согласия и **ликвидировать** в составе России конституированные Федеративным Договором суверенные государства. Республиканские референдумы по изменению суверенного статуса республик не проводились. В этой связи их народы, являющиеся носителями суверенитета и единственными источниками республиканской власти, не давали на это согласия. Нелишне напомнить, что в семи республиках (Башкортостан, Мордовия, Чувашия, Адыгея, Дагестан, Карачаево-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**. Федеральная Конституция закрепляет лишь основы федеративного устройства, а не осуществляет их детальное регулирование. Отсутствие в 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, уже рассмотренный вопрос об источнике государственной власти

¹ Левин И.Д. Суверенитет / Пред. С.А. Авакьяна. СПб., 2003. С. 301.

субъекта РФ. Отсутствие конституционного закрепления народа как источника государственной власти субъекта РФ не означает отсутствие его существования как юридическо-го и политического явления.

В указанных решениях Суда данные обстоятельства не проанализированы и не рассмотрены. Общее суждение о том, что положения Федеративного договора, предусматривающие суверенитет республик, не могут действовать и не подлежат применению как противоречащие Конституции РФ **без дополнительной аргументации**, как уже отмечалось, не убеждает. Правовая позиция Суда по данному вопросу, как и по любому другому, не может считаться абсолютной истиной, она представляет собой лишь этап в ее познании, частичку объективной истины. *Кроме того, научные проблемы не решаются судебными вердиктами, какие бы аргументы юридического или политического характера не были положены в их основу.*

Правовая возможность суверенитета субъектов РФ не противоречит, а наоборот, соответствует общепризнанным научным положениям о его природе. 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 Федера-

¹ *Карапетян Л.М.* Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. 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.* Концептуальные основы федерализма. СПб., 2002. С. 126; Федерализм: Энциклопедия. М., 2000. С. 532; *Шахрай С.М.* Конституционное правосудие в системе российского федерализма. СПб., 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.

ции 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.¹

В последние годы возрождается и становится популярной синтетическая теория А.С. Яценко о едином и неделимом суверенитете федеративного государства, который образуется дуалистически и осуществляется Федерацией при участии ее субъектов. «В федеральном государстве, — писал А.С. Яценко в 1912 году, — центральная и местные власти не рядом друг с другом, как это полагала классическая теория разделения суверенитета, и не одна над другими, как это склонна утверждать унитарная теория, а друг с другом и друг в друге. В федеральном союзе центральное и местные правительства должны быть не противопоставляемы одно другому, а примеряемы в высшем единстве».² Такой диалектический подход выглядит убедительно, вполне современно и в той или иной мере поддерживается некоторыми учеными (М.В. Золотарева, А.В. Киселева и А.В. Нестеренко).³

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 Кон-

¹ Енгибарян Р.В., Тадевосян Э.В. Конституционное право. М., 2000. С. 201–202.

² Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. Юрьев, 1912. С. 319.

³ Золотарева М.В. Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. С. 80–82; Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М., 2002. С. 126–127.

ституции Российской Федерации за республиками признается статус государств, то тем самым признается их суверенитет, ибо он является атрибутивным свойством любого государства. Суверенность государства определяется не наличием записи об этом в конституции, а объемом его полномочий и прав.

Другое дело, что представления о суверенитете государства претерпели существенную модификацию по сравнению с тем, как они сложились изначально в период борьбы с 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 принести 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

¹ Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства // Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. М., 1997. С. 508.

² Эбзеев Б.С. Российский федерализм и единство конституционного пространства // Конституционный Суд Российской Федерации: Постановления. Определения. 1992–1996 / Сост. и отв. ред. Т.Г. Морщакова. М., 1997. С. 510.

При системном исследовании российского федерализма на основе диалектического метода познания в третьем параграфе первой главы настоящей монографии раскрыто авторское понимание государственной власти в Российской Федерации, которое можно кратко изложить следующим образом.

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

На этой основе представляется возможным сформулировать положение о конституционно-правовой природе государственного суверенитета в Российской Федерации.

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

Общепринятым является понимание суверенитета государства как неотъемлемого свойства государственной власти, которое 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 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 нормативно-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 пе-

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

редали 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. Общеизвестным в отечественной юридической науке 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 вовеки 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).

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».²

Таким образом, государственная власть субъекта РФ обладает верховенством на своей территории в пределах, ог-

¹ Шевцов В.С. Суверенитет Советского государства. М., 1972. С. 36.

² Лукашук И.И. Международное право. Общая часть: Учебник. 2-е изд. перераб. и доп. М., 2000. С. 326–327.

раниченных 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 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 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

¹ В Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 79.

не признавались Конституционным Судом 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.

Конституция Республики Дагестан, которая не была предметом судебного рассмотрения, в течение двух лет не приводилась в соответствие с решениями Конституционного Суда РФ. В статье 2 Конституции Республики Дагестан провозглашался ее суверенитет без дополнительной конкретизации: «Республика Дагестан — Дагестан есть суверенное, единое, демократическое государство в составе Российской Федерации, выражающее волю и интересы всего многонационального народа Дагестана». В Постановлении Конституционного Суда Республики Дагестан от 3 октября 2000 года по делу о толковании ряда статей Конституции Республики Дагестан, связанных с суверенитетом Республики Дагестан, отмечено, что провозглашение Республики Дагестан суверенным государством не ограничивает суверенитет Российской Федерации. Суверенитет Республики следует понимать как всю полноту ее государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.¹ И лишь после решения Верховного Суда Республики Дагестан от 9 апреля 2002 года о признании утратившими силу и не подлежащими применению положений Конституции Дагестана о суверенитете республики они были исключены из текста Основного Закона Республики Дагестан.

В прежней Конституции Татарстана была заложена норма о полном республиканском суверенитете. В новой

¹ *Варламова Н.В.* Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 80–81.

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. Значит, идет лишь терминологический спор о том, как назвать это правовое явление — ограниченным суверенитетом или полнотой государственной власти субъекта РФ в определенных пределах. Данная дискуссия как раз и является тем самым политическим наслоением в содержании научного понятия «суверенитет» и отражает политические пристрастия противоположных сторон.

Таким образом, в политической действительности реально действует полнота государственной власти субъекта РФ, которая вне пределов федеральной власти, обладает верховенством и независимостью, т.е. является суверенной. Аналогичным образом определен суверенитет субъектов федерации в конституциях ряда зарубежных стран. Так, в статье 40 Мексиканской конституции говорится о суверенитете штатов «во всем, что относится к их внутренним делам».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 Конституционным Судом 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.

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.

¹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 85.

² Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 227.

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 мной предложено понятие «суверенность субъекта Российской Федерации».

При принятии Конституции Чеченской Республики возникла острая проблемная ситуация. 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 из документа 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 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.

Мне довелось принимать участие в обсуждении проекта Конституции Республики, в ходе которого были внесены предложения о замене термина «суверенитет» терминами

¹ Карапетян Л.М. Федеративное устройство Российского государства. М., 2001. С. 233.

«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 обуславливает соответствующие изменения российской правовой системы.

По моему мнению, 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 в этой связи 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.

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.

Потребности в социальной идентификации занимают важное место в структуре личности. Самоидентификация человека с той или иной социальной общностью формирует чувство «мы», ощущение защищенности и психологического комфорта. И, наоборот, отсутствие такой идентичности детерминирует маргинальное состояние и возникновение чувства «чужого» среди окружающих людей и, как следствие, высокую психическую напряженность и неудовлетворенность жизнью.¹

В социологических исследованиях получены интересные результаты об уровне республиканской идентичности в национальных республиках (Татарстан и Якутия). *Республиканская идентичность* достаточно высока не только у представителей титульных наций, но и у русского населения. Так, с жителями своей республики отождествляют себя в Татарстане — 64,5% татар и 60, 5% русских респондентов; в Якутии — 51,9% якутов и 52, 8% русских респондентов (2002год).² Интересны в этой связи обоснования привязанности респондентов к республике. Так, русский преподаватель вуза рассказывая, что его не раз приглашали в Москву, так объяснял, почему он этого не делает: «Знаете, здесь все мое и все меня знают. Идешь по улице, многие здороваются. А потом, здесь такая рыбалка, охота. Я без этого уже не могу.»³

Неудивительно, 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).⁴

¹ *Поринев Б.Ф.* Социальная психология и история. М., 1966. С. 79–84; *Шибутани Т.* Социальная психология. Ростов н/Д., 2002. С. 202–209, 489–496.

² Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижеева. М., 2002. С. 447–453.

³ Социальное неравенство этнических групп: представления и реальность / Авт. проекта и отв. ред. Л.М. Дробижеева. М., 2002. С. 452–453.

⁴ *Дробижеева Л.* Проблема асимметричной федерации в глазах элиты и масс // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 321–322.

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: 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 в ходе федеративной реформы, таким образом, не преодолено, его разрешение требует взвешенной государственной политики.

«Сегодня идет острая дискуссия вокруг проблемы суверенитета республик, — пишет по этому поводу руководитель Казанского Института федерализма Р. Хакимов. — Представители федерального центра настаивают на неде-

¹ Дробижева Л. Проблема асимметричной федерации в глазах элиты и масс // Федерализм в России. Казань, 2001. С. 323.

лимости суверенитета России, несмотря на то, что республики признаны государствами, а в ряде их договоров прямо записана их суверенность. Что касается республик, то они торжественно отмечают годовщины со дня принятия Деклараций о государственном суверенитете, полагая, что федеративное государство строится на принципе «разделенного суверенитета». При этом под суверенитетом республики понимают обладание всей полнотой власти в рамках собственной компетенции, что не несет угрозы целостности России».¹

Как показывают социологические исследования, содержание российской и этнической идентичности не противопоставляет их, не взаимоисключает, а способно дополнять друг друга. «Для того, чтобы произошло совмещение государственной и этнической идентичностей, — справедливо отмечает директор Института социологии РАН Л.М. Дробижева, — государство должно выстроить систему отношений, основанную на взаимопонимании и доверии».² Возможные направления и способы создания такой системы федеративных отношений будут рассмотрены при рассмотрении перспективной модели разделения государственной власти в Российской Федерации в пятой главе настоящей работы.

¹ *Хакимов Р.* Об основах асимметричности Российской Федерации // *Федерализм в России.* Казань, 2001. С. 270.

² *Дробижева Л.М.* Российская и этническая идентичность: противостояние или совместимость // *Россия реформирующаяся.* / Под ред. Л.М. Дробижевой. М., 2002. С. 239.

ГЛАВА 3

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ФЕДЕРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ В РОССИИ

§ 1. Концепция рабочей группы Государственного совета Российской Федерации

Административные меры по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией и федеральными законами не могли решить проблему федеративной государственности. Возникла необходимость в Концепции разделении государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, пересмотре на этой основе российского законодательства.

В Послании Президента России Федеральному Собранию **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.

¹Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации 2001 года (О положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики государства). М., 2001. С. 6–7.

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 и явилась важным этапом в разработке основ разделения государственной власти в Российской Федерации. Первоначальный вариант Концепции был размещен в журнале «Казанский федералист»,¹ доработанный документ, который направлялся в субъекты РФ, в печати не публиковался. Однако отдельные его положения в силу особой значимости для разработки перспективной модели российского федерализма рассматриваются в настоящей монографии.

Основная идеология Концепции — оптимальное сочетание централизации и децентрализации государственной власти в федеративном государстве. «Федерализм — не только форма государственного устройства, принцип взаимоотношений центра и регионов. Федерализм — это, прежде всего, особое мировоззрение, основной чертой которого является умение видеть огромный потенциал саморазвития государства в разнообразии и самостоятельности его регионов. Федералистское мировоззрение проявляется в готовности сторон идти на диалог, на поиск взаимоприемлемых решений, на разделение ответственности, то есть **федерализм является основой общественно-политической стабильности**, — обоснованно формулируются исходные основы Концепции. — 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 федерально-

¹ Казанский федералист. 2002. № 1. С. 105–132.

го центра. Вместе с тем федерализм немислим без широкой самостоятельности и ответственности субъектов Российской Федерации в реализации их прав и полномочий».

Научный анализ Концепции позволяет выделить ряд базовых положений, предложенных Рабочей группой Государственного Совета РФ для реформирования федеративных отношений в России.

Первое. Разделение компетенции между федеральной и региональными властями является ключевой и самой сложной проблемой федерализма, которая на современной этапе наиболее актуальна для сферы совместного ведения.

Второе. Основным направлением государственно-правовых преобразований должно стать сокращение неурегулированных (неразграниченных) полномочий по предметам совместного ведения. Нужно стремиться к тому, чтобы по каждому предмету совместного ведения полномочия и ответственность были строго распределены: за что отвечает федеральный центр, а за что — субъект Федерации.

Третье. Разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами 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.

Четвертое. Необходимо законодательно закрепить процедуру эффективного согласования интересов Федерации и ее субъектов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Порядок принятия таких законов должен предусматривать предварительное согласие более половины субъектов Федерации.

Пятое. К разграничению полномочий должен быть применен принцип постепенности и эффективности, то

есть изменение полномочий органов государственной власти различных уровней должно происходить постепенно в течение определенного переходного периода с обязательной проверкой на практике.

Шестое. Вопросы, прямо не отнесенные к исключительному ведению Российской Федерации и к ее компетенции по предметам совместного ведения, относятся **к исключительному ведению субъектов РФ**. Недопустимо издание региональных законов по предметам исключительного ведения Российской Федерации. Аналогично и федеральный центр не вправе в одностороннем порядке издавать законы либо вмешиваться каким-либо иным способом в сферу исключительного ведения субъектов РФ.

Седьмое. В рамках статьи 78 Конституции РФ федеральные органы исполнительной власти могут передавать соответствующим региональным органам осуществление части своих исключительных полномочий. Субъекты РФ также по смыслу статьи 73 Конституции РФ могут делегировать некоторые вопросы своего исключительного ведения в совместное с Федерацией ведение.

Восьмое. Назрела необходимость привести в соответствие с Конституцией РФ не только региональное, но и федеральное законодательство. Выявить и устранить неконституционное вмешательство в компетенцию субъектов РФ, исключить из федеральных законов неправомерную детализацию, не позволяющую субъектам РФ 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.

Девятое. Предусмотреть возможность распространения действия наиболее удачных региональных законов, принятых в порядке опережающего правового регулирования, на всю Российскую Федерацию. Предложены три основных варианта:

– наиболее удачные региональные законы рекомендуются соответствующим федеральным актом (в том числе указом Президента РФ) в качестве «модельных» для других субъектов РФ;

– Федеральное Собрание РФ, приняв специальный закон, распространяет действие закона субъекта РФ на всю территорию страны впредь до принятия федерального закона по данному вопросу;

– закон субъекта РФ принимается Государственной Думой РФ в качестве концепции федерального закона.

Десятое. Договорный процесс — важный ресурс в руках Президента Российской Федерации, который согласно Конституции обеспечивает **согласованное** функционирование и взаимодействие органов государственной власти. В ходе договорной практики целесообразно отрабатывать различные социально-экономические модели, удачные из которых могут быть распространены в рамках всей страны посредством федеральных законов.

Базовые принципы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, сформулированные в Концепции, к сожалению, не были адекватно осмыслены на федеральном уровне и не получили законодательного закрепления. Проект документа, получивший одобрение в регионах, даже не вносился на заседание Государственного совета РФ, хотя для подготовки Концепции проведена огромная созидательная работа с привлечением научного и экспертного сообщества. Разумные предложения, направленные на поиск согласия между центром и регионами, нахождение оптимального баланса между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов воспринимались определенной группой властной элиты как местнические, сепаратистские тенденции, нарушавшие единство Российского государства. По мнению тогдашнего руководителя Администрации Президента РФ Д.Н. Козака, реализация данной Концепции «приведет к ослаблению и без того недостаточно эффективного механизма

регулирования общественных отношений в РФ, разрушению целостности правовой системы страны, не будет способствовать укреплению единого правового и экономического пространства, приведет к проявлениям сепаратизма в благополучных в этом отношении субъектах Российской Федерации. С учетом изложенного данный проект не может быть рекомендован для принятия Государственным советом». ¹ К сожалению, подобный обвинительный уклон характерен и для некоторых научных работ. Так, Б.С. Крылов без раскрытия содержания Концепции и, не приводя ни одного научного аргумента, дал уничижительную критику Концепции: «Разработанная в Татарстане по поручению Государственного совета концепция разграничения предметов ведения и полномочий столь явно отразила местнические воззрения националистического плана, что не была принята за основу для рассмотрения Государственным советом». ² Мне как профессиональному юристу, занимающемуся проблемами российского федерализма, при детальном анализе Концепции рабочей группы Государственного совета РФ так и не удалось найти ни одного положения, соответствующего тем ярлыкам, которые были на нее навешаны.

Очевидно, что причинами подобных оценок являлись определенные политические соображения. Направленность Концепции на учет регионального многообразия страны, поиск согласия между центром и регионами, выработку солидарных позиций по вопросам вертикального разделения государственной власти оказалась по своей сути неприемлемой для чиновников из ближайшего окружения Президента РФ, стремящихся к построению сверхцентрализованного, вертикально соподчиненного псевдофедерализма, основанного на системе административных, а не федеративных правоотношений. Правящая политическая элита

¹ Романова Л. Госсовет теряет вес // Независимая газета. 21 марта 2001 года.

² Крылов Б.С. Государственный суверенитет в России: как его понимают в Казани // Журнал российского права. 2001. № 11. С. 16.

нуждалась в иной идеологии реформирования федеративного устройства страны, направленной на создание и сохранение единой властной вертикали государственной власти сверху донизу. Такая идеология была выработана и сформулирована в Концепции президентской комиссии, детальное рассмотрение которой осуществлено в следующем параграфе.

§ 2. Концепция Комиссии при Президенте Российской Федерации, ее развитие и реализация

Указом Президента Российской Федерации от 21 июня 2001 года № 741¹ была 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 РФ. «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»².

¹ Собрание Законодательства Российской Федерации. 2001. № 27. Ст. 2652.

² 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.

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»¹.

Концепция, разработанная Комиссией, определила основные направления и принципы реформы федеративных отношений и местного самоуправления.² (В рамках настоящей работы рассматриваются особенности федеративной реформы в России. Реформа местного самоуправления требует отдельного исследования).

Исходным теоретическим положением Концепции определена недопустимость общей компетенции у разных уровней государственной власти. Вся компетенция, в том числе по предметам совместного ведения, подлежит разграничению 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 полномочия органов государствен-

¹ Козак Д.Н. Федеральная реформа — новый этап в гармонизации российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 14.

² Концепция федеративной реформы // Известия. 25 июля 2002 года.

ной власти субъектов РФ должны быть разграничены на «собственные» и «делегированные».

К **собственным** отнесены **финансируемые из бюджетов субъектов РФ** полномочия региональных органов государственной власти. В структуре собственных полномочий выделены, 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 подлежат закреплению 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, собственными определены полномочия, которые (при необходимости) устанавливаются законами субъектов РФ в порядке опережающего правового регулирования в рамках пробелов федерального законодательства по предметам совместного ведения и финансируются из региональных бюджетов.

К **делегированным** отнесены полномочия органов государственной власти субъектов РФ, как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам ее совместного ведения с субъектами РФ, которые переданы в регионы органами государственной власти Российской Федерации вместе с необходимыми субвенциями из федерального бюджета. Для делегированных полномочий объем, структура, конкретный порядок и условия исполнения рас-

ходных 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 федеральных субвенций.

Необходимость разработки именно такой Концепции обусловлена сложившейся практикой, когда руководители регионов, не реализуя свои полномочия, 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, на первый взгляд, проблема разделения государственной власти в стране приобрела вполне реальное проявление в жизни многих людей.

Необходимо специально остановиться на юридическом содержании предложенного Комиссией способа правового 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 обуславливается соотношением позитивных

¹ Козак Д.Н. Федеральная реформа — новый этап в гармонизации российского законодательства // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 9.

обязываний и юридических дозволений. В этой связи в юридической науке выделяются правоотношения активного и пассивного типа, рассмотренные в параграфе третьем первой главы.

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.¹ 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.

Законодательное закрепление и реализация Концепции осуществлялись поэтапно, путем принятия пакетов федеральных законов. Кроме того, на основе правоприменительной практики производилась неизбежная при таких масштабных преобразованиях корректировка и развитие основных положений Концепции. Можно **условно** выделить пять *логических* этапов развития и внедрения Концепции,

¹ Алексеев С.С. Общая теория права: В 2 т. М., 1982. Т. 2. С. 109.

некоторые из которых не разделены временным интервалом и присутствуют в *историческом* движении Российской Федерации одновременно и взаимосвязано.

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».¹ 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 быть одновременно возложены на органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти ее субъектов (пункт 4 статьи 26¹ 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 определена 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 26¹ Закона).

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 27. Ст. 2709.

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 группы полномочий) органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения (пункт 2 статьи 26³ Закона). Остальные полномочия по предметам совместного ведения тем самым автоматически переданы в компетенцию органов государственной власти РФ и подлежат передаче 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 26⁹ Закона).

Федеральный закон определен приоритетной формой разграничения полномочий в пределах конституционно установленных предметов ведения. Установлено, что заключение договора о разграничении полномочий допустимо 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». Такой договор 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 26⁷ Закона).

Федеральный закон от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ признан утратившим силу. Установленные им принципы разделения государственной власти, направленные на достижение баланса между различными ее уровнями (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 закреплены не были.

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»¹ и от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования межбюджетных отношений».²

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 определен как форма образования и расходования денежных средств в расчете на финансовый год, предназначенных для исполнения расходных обязательств того или иного уровня публичной власти. Осуществлена классификация расходных обязательств, возникших в связи с установлением собственных и делегированных полномочий. Установлено, что в бюджетах субъек-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 31. Ст. 3231.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 34. Ст. 3535.

тов РФ раздельно должны быть предусмотрены 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, определены собственные доходы их бюджетов:

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

- неналоговые доходы (часть 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.

Бюджетным кодексом (а не ежегодными законами о федеральном бюджете) установлены *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. Тем самым в составе бюджета каждого субъекта РФ образована 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. Для выравнивания бюджетной обеспеченности и уменьшения диспропорций между субъектами РФ, предусмотрены 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»,¹ которым осуществлен масштабный пересмотр 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 исключены 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. Такая направленность изменения федерального законодательства обусловлена тем, что в противном случае возникала возможность предъявления к федеральному бюджету требований о выплате субвенций, не учтенных при разграничении доходных источников. Описание полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения приведено в соответствии с перечнем, установленным Федеральным законом от 4 июля 2004 года № 95-ФЗ. Изменены расходные обязательства, подлежащие исполнению за счет средств двух или более уровней бюджетной системы. Особое внимание уделено разграничению полномочий по выплате денежных компенсаций за социальные льготы, установленные федеральным законодательством.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 35. Ст. 3607.

На четвертом этапе возникла необходимость в корректировке списка собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. Оказалось, что создание исчерпывающего перечня, как было заложено в Концепции, представляется весьма затруднительным, если не безнадежным делом. (Хотя представители научного сообщества предупреждали об этом заранее¹). Многочисленными законами такой перечень был расширен до 59 групп полномочий.² Однако вопреки самой Концепции объем доходных источников, закрепленных за региональными бюджетами, остался без изменения.

Достаточно привести пример с динамикой разграничения полномочий в сфере водных отношений. Пресловутым 122 законом все водные объекты вместе с водным налогом были переданы в федеральную собственность. А что же делать в засушливом Ставрополье? Весь водохозяйст-

¹ Например: 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 г.

² Федеральные законы от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ «О введении в действие Градостроительного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 17; от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 1. Ст. 25; от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 10; от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2380; от 18 июля 2006 года № 111-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 30. Ст. 3287.

венный комплекс края и водный налог оказались в федеральном ведении. А это реки Кубань, Кума, Егорлык, водохранилища Сенгилеевское, Новотроицкое, Отказненское, разветвленная сеть каналов и иных сооружений, из которых осуществляется водоснабжение населенных пунктов и орошение земель.

Федеральным законом от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ субъектам РФ было **дозволено** иметь в собственности обособленные водные объекты (замкнутые водоемы). При этом субъекты РФ по своему усмотрению могли заниматься, а могли и не заниматься такими водными объектами. Так чьи же это полномочия: федеральные или региональные? Выходит, что ничьи, бесхозные. Федерация вроде бы передала данные полномочия в регионы и сбросила с себя бремя обязанностей за их содержание. А регионы их не приняли, потому что собственных средств на это не хватает. А где же водный налог, который изъяли у субъектов РФ? Получается, что субъекты РФ за счет своих средств, в которых не просчитано содержание водных объектов, должны были эксплуатировать замкнутые водоемы?

Федеральным законом от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации» (статья 11)¹ устранена факультативность, необязательность исполнения региональных полномочий в этой сфере, установлены **обязательные собственные** полномочия субъектов РФ, а именно: осуществление государственного регионального контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов, мониторинга водных объектов, резервирования источников питьевого водоснабжения, нормативно-правового регулирования отдельных вопросов в сфере водных отношений, полномочий собственника водных объектов в пределах, установленных Водным кодексом РФ. Водным кодексом РФ от 3 июня 2006 года № 74-ФЗ

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2380.

(статья 25) перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ значительно конкретизирован и расширен, однако без возвращения ранее изъятых сумм водного налога.¹

Ежегодно до 650 млн. рублей сумм водного налога, аккумулированных в краевом бюджете, органы государственной власти Ставропольского края направляли на восстановление и охрану водных объектов и водохозяйственной системы. **А кто теперь будет отвечать за изношенные гидротехнические сооружения? А не дай Бог, новое наводнение? Государственная власть края, отвечая за жизнеобеспечение своего населения, никоим образом не может повлиять на эти негативные процессы.**

На пятом, современном этапе развития и реализации Концепции разграничения полномочий на высшем государственном уровне было осознано, что федеральная власть, забрав себе значительную компетенцию, не в состоянии эффективно ее реализовывать. Из центра выполнять забранные полномочия невозможно, а создавать дополнительные федеральные структуры в регионах, число которых и так является запредельным, нерационально и экономически несостоятельно.

Корректировка Концепции в этой связи осуществлялась по двум основным направлениям. Во-первых, путем определенного расширения компетенции субъектов РФ по предметам совместного ведения. И, во-вторых, путем делегирования отдельных федеральных полномочий по предметам совместного ведения региональным органами государственной власти. Рассмотрим детально эти направления развития Концепции.

ПЕРВОЕ НАПРАВЛЕНИЕ. На заседаниях Государственного совета Российской Федерации (2 июля и 26 августа 2005 года) были одобрены предложения о дальнейшей передаче органам государственной власти субъектов Федера-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 23. Ст. 2381.

ции 114 дополнительных полномочий в сфере совместного ведения.¹ «Этот перечень не исчерпывающий, — подчеркнул на заседании Государственного Совета РФ 2 июля 2005 года Президент России В.В. Путин. — Мы и с Председателем Правительства, и с руководителями министерств говорили по этому поводу, многие из них согласились с доводами руководителей субъектов Российской Федерации о необходимости расширения этого перечня».² Эти предложения нашли свое отражение в Федеральном законе от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, проект которого был внесен Правительством РФ и направлен, как сказано в Пояснительной записке, на реализацию решений Государственного совета РФ.

Каким же путем предложено «расширить» самостоятельность субъектов РФ? Регионам **дозволено** осуществлять дополнительные полномочия по предметам совместного ведения, если они специально предусмотрены федеральными законами, за счет собственных средств без возвращения ранее изъятых доходных источников. Финансирование таких полномочий не считается обязанностью субъекта РФ, осуществляется при наличии у него финансовых возможностей и не является основанием для выделения дополнительных средств из федерального бюджета. Регионы **вправе**, если захотят, исполнять такие полномочия за счет средств своих бюджетов, но не обязаны этого делать. Подобное расширение самостоятельности регионов порождает ряд проблемных вопросов.

Во-первых, требует детального анализа обоснованность разделения полномочий на «обязательные» и «необязательные» к своему исполнению. В юридических науках, в том числе и конституционном праве, принято, как отмечалось в параграфе третьем первой главы, выделять

¹ Российская газета. 5 июля 2005 года. № 143 (3812). С. 3; Российская газета. 27 августа 2005 года. № 190 (3859). С. 2.

² Вступительное слово Президента Российской Федерации В.В. Путина на заседании Государственного Совета РФ // Регионология. 2005. № 2. С. 9.

обязательные и факультативные (добровольные) полномочия. Однако при сложившейся «демонии» административной власти» и соответствующем менталитете в регионах такие «ничьи», «бесхозные» полномочия» однозначно воспринимаются как собственные полномочия субъектов РФ, не обеспеченные доходными источниками.

Во-вторых, субъекты РФ вправе осуществлять только те полномочия, не включенные в исчерпывающий перечень их собственных полномочий пунктом 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ, **которые специально определены федеральным законом как такие дополнительные полномочия.** Однако подобное ограничение компетенции субъектов РФ противоречит их праву на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения, неоднократно подтвержденному решениями Конституционного Суда РФ и закрепленному пунктом 2 статьи 3 действующей редакции Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

ВТОРОЕ НАПРАВЛЕНИЕ. В последние годы наметился процесс передачи некоторых федеральных полномочий по предметам совместного ведения на места **путем их делегирования с передачей федеральных субвенций.** Упомянутыми выше Федеральными законами от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ органам государственной власти субъектов РФ переданы некоторые полномочия Российской Федерации в сфере совместного ведения по социальной поддержке и обеспечению занятости населения; охране животного мира; использованию, охране, защите и воспроизводству лесов; государственной регистрации актов гражданского состояния; проведению экологической экспертизы и государственной экспертизы отдельных видов проектной документации в области градостроительства.

Эти полномочия не определены как **собственные** полномочия органов государственной власти субъектов РФ путем расширения перечня полномочий, предусмотренных

пунктом 2 статьи 26³ Федерального закона № 184-ФЗ. По этой причине за субъектами РФ не закреплены **доходные источники**, необходимые для их исполнения. В регионы переданы **федеральные** полномочия как делегированные сверху с субвенциями из Федерального фонда компенсаций, т.е. со **сметой расходов на их исполнение**.

Такой способ перераспределения компетенции, как делегирование полномочий, находит применение в административном праве, нормами которого осуществляется регулирование общественных отношений, возникающих преимущественно между соподчиненными друг другу субъектами. Б.М. Лазарев рассматривал делегирование как специфический способ наделения полномочий, «при котором один орган управления возлагает на другой обязанность и предоставляет ему **на один раз** право решить вопрос, отнесенный к компетенции первого органа» (выделение мое. — *В.Ч.*).¹ По его мнению, «к делегации полномочий необходим очень осторожный подход, так как она таит в себе опасность частичной подмены одних органов другими и создает очень сложные с юридической точки зрения ситуации».²

Более широко и позитивно оценивает возможности делегирования полномочий Ю.А. Тихомиров, который считает, что делегирование дает расширение партнерства и более гибкое выполнение функций с учетом конкретной обстановки и ее быстрых изменений. Делегировать полномочия может лишь тот субъект, который является их первичным обладателем по закону. В процессе делегирования требуется согласие сторон, поскольку объем прав и обязанностей уменьшается у одной стороны и увеличивается у другой. Оправданным считается ограниченный срок делегирования полномочий, хотя не исключаются и другие варианты. Исполнители делегированных полномочий, по

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 252.

² Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 256.

его мнению, лучше стимулируются и чувствуют свою ответственность.¹

В конституционном праве исследовался процесс делегирования полномочий федеральных органов государственной власти *по предметам ведения Российской Федерации* (А.Н. Кокотов, И.А. Умнова, Т.Я. Хабриева, В.А. Черепанов и др.).² По мнению А.Н. Кокотова, «без расширенного использования института делегирования федеральных полномочий не обойтись и в сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов».³

В ряде работ (Д.Н. Козак, Т.Я. Хабриева) обосновывается необходимость и целесообразность замены разграничения полномочий *по предметам совместного ведения* их передачей органам государственной власти субъектов РФ. Однако при этом речь идет лишь о договорном регулировании федеративных отношений.⁴ «Для обеспечения устойчивости Федерации, — пишет по этому поводу Т.Я. Хабриева, — гораздо целесообразнее временно передавать осуществление полномочий, даже если их объем достаточно велик, нежели «перезакреплять» законом полномочия непосредственно за

¹ Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 175.

² Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8; Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 2000. С. 216; Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 118–119; Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003. С. 189–195.

³ Кокотов А.Н. Разграничение и согласование полномочий Российской Федерации, субъектов Федерации и их органов государственной власти // Журнал российского права. 2002. № 8. С. 33.

⁴ Козак Д.Н. Проблемы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2002. № 5. С. 11; Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 12.

органами государственной власти другого уровня. Замена разграничения передачей могла бы обеспечить и большую оперативность, и конституционность договорного регулирования федеративных отношений».¹

В Концепции развития законодательства в области федеративных отношений, разработанной коллективом ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, делегирование, называемое «возложением на субъекты РФ полномочий, финансируемых за счет субвенций», рассматривается в качестве одного из правовых механизмов распределения компетенции между федеральным центром и регионами. Данный механизм, по мнению авторов, применяется в тех случаях, когда «федеральный законодатель может посчитать необходимым единообразное осуществление полномочий по предметам совместного ведения органами власти субъектов Российской Федерации на всей территории страны. Это требует детального регулирования порядка их осуществления и соответственно влечет конкретный объем расходов из бюджетов субъектов Российской Федерации, которые должны быть возмещены за счет федерального бюджета в виде целевых субвенций».² Остается, однако, неясным, почему «единообразное осуществление полномочий по предметам совместного ведения органами власти субъектов Российской Федерации на всей территории страны» требует именно делегирования федеральных полномочий с федеральными субвенциями, а не закрепления их за субъектами в качестве собственных полномочий с передачей необходимых доходных источников для эффективного исполнения?

В Концепции федеративной реформы, разработанной Комиссией по подготовке предложений о разграничении

¹ Хабриева Т.Я. Федерализм в России — современный этап развития // Казанский федералист. 2003. № 1(5). С. 14.

² Концепции развития российского законодательства / Под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова, Ю.П. Орловского. М., 2004. С. 155.

предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления, передача субъектам РФ отдельных федеральных полномочий как по предметам ведения Российской Федерации, так и по предметам совместного ведения рассматривалась как *делегирование* полномочий.¹

Однако при переработке Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ на основе Концепции федеративной реформы единый термин *делегирование* полномочий не был использован, что привело к применению различной терминологии для обозначения перераспределения полномочий Российской Федерации в зависимости от предметов ведения, в рамках которых перераспределяются эти полномочия. Так, делегирование полномочий Российской Федерации **по предметам совместного ведения** рассматривается как их *передача* для осуществления органам государственной власти субъектов РФ посредством федеральных законов (пункты 7 и 8 статьи 26³ данного Закона). Делегирование же отдельных полномочий Российской Федерации **по предметам ведения Российской Федерации** исполнительным органам государственной власти субъектов РФ обозначено как *возложение* на них этих полномочий (статья 26⁵ Закона), причем не только посредством соглашений, как это установлено частью второй статьи 78 Конституции РФ, но и путем принятия федеральных законов, нормативных правовых актов Президента и Правительства РФ.

Однако вопреки этой терминологии статьей 17 Федерального закона от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ закреплено, что полномочия Российской Федерации на государственную регистрацию актов гражданского состояния, которые относятся к **предметам ведения Российской Федерации**, *передаются* органам государственной власти

¹ Концепция федеративной реформы // Известия. 25.07.2002.

субъектов РФ с возможностью *делегирования* органам местного самоуправления.

Перечень подобных примеров неоднозначного использования в российском законодательстве близких по значению терминов можно продолжить. Отсутствует ясность и в научной литературе. По мнению Н.А. Игнатюк, «передача полномочий органам исполнительной власти **может осуществляться в виде наделения или делегирования. Наделение полномочиями означает установление (правовое закрепление) полномочий за определенными органами власти, а делегирование означает их передачу**». ¹ При таком подходе остается неясным, в чем заключается различие между разграничением полномочий и их наделением.

В теории компетенции, разработанной Ю.А. Тихомировым, обоснованно разграничиваются два различных по своей сути компетенционных процесса: установление и перераспределение компетенции. Под установлением компетенции понимается нормативное закрепление предметов ведения, прав и обязанностей, а под перераспределением компетенции — изменение установленной компетенции. При этом выделяются три способа перераспределения компетенции: делегирование полномочий, передача объектов управления из ведения одного субъекта компетенции другому и наделение государственными полномочиями. Делегирование рассматривается как согласованная взаимная передача полномочий органам разных уровней. Термин «наделение государственными полномочиями» в явном виде не определяется и используется как тождественный термину «делегирование полномочий». ²

По моему мнению, необходимо выделить два основных компетенционных процесса: «разграничение полномочий» и «делегирование полномочий». Под разграничением пол-

¹ Игнатюк Н.А. Спровоцированное изменение законодательства о полномочиях органов исполнительной власти в РФ // Федерализм. 2005. № 2. С. 98–99.

² Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 310–316; Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: полный курс. М., 2001. С. 172–176.

номочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления следует понимать нормативное установление (определение, закрепление) их собственных полномочий. Такое понимание данного термина, хотя и в неявной форме, закреплено Федеральным законом от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ. В главе IV¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ), которая устанавливает общие принципы *разграничения* полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Российской Федерации, речь идет именно об *определении* полномочий органами государственной власти субъекта РФ (статья 26¹).

Тогда делегирование полномочий (в отличие от разграничения) заключается в передаче уже разграниченных полномочий. Таким образом, делегирование полномочий является вторичным правовым механизмом перераспределения полномочий, которые ранее были первично разграничены между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Подобный механизм перераспределения компетенции между центром и регионами по предметам совместного ведения, как делегирование федеральных полномочий, имеет ряд существенных правовых, экономических и политических изъянов.

Во-первых, вопреки части второй статьи 78 Конституции РФ передача полномочий осуществляется в директивном порядке без заключения соответствующих соглашений между федеральными и региональными органами государственной власти. **Отказа для исполнения федеральных полномочий не допускается.** Справедливости ради следует отметить, что в указанной конституционной норме речь идет о передаче полномочий в системе органов *исполнительной* власти. Федеральные же законы от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ и от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ (при буквальном прочтении соответствующих норм) закрепляют

передачу полномочий органам государственной власти субъектов РФ в целом, а не только исполнительной ветви региональной власти. Однако при системном толковании законодательных норм, как будет показано ниже, становится очевидным, что **в реальности** при этом происходит делегирование полномочий внутри системы исполнительной власти Российской Федерации.

Во-вторых, реализация таких полномочий на основе субвенций не способствует укреплению налогового потенциала регионов и не стимулирует органы государственной власти субъектов Российской Федерации к эффективному исполнению «чужих» полномочий, возложенных на них без их согласия.

В-третьих, **разграничение** полномочий в федеративной системе подменяется **административным делегированием** «сверху вниз». В результате **федеративные** отношения между Российской Федерацией и ее субъектами заменяются **административными** отношениями между федеральными и региональными органами государственной власти по выполнению **делегированных федеральных полномочий**. На это хотелось обратить особое внимание.

Федеративные единицы превращаются в административно-территориальные, возникает опасность реформирования федеративного государства в административное и унитарное. «Демония административной власти», об опасности которой предупреждал профессор А.А. Бахрах,¹ начинает в полной мере проявляться в российской конституционно-правовой действительности.

Достаточно привести пример с динамикой разграничения полномочий в области владения, пользования и распоряжения лесными 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. Статья 13 Лесного кодекса, в которой в

¹ Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 1996. С. 69–73.

числе участников лесных отношений обозначены субъекты РФ, оставлена без изменения. Однако эта норма осталась декларативной, ее содержание выхолощено последующими изменениями. Лесной фонд объявлен 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.

На основании анализа исключенных 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

¹ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. М., 2001. Т. 1. С. 385.

Реформированный таким образом Лесной кодекс исключил лесные отношения из предметов совместного ведения, а субъекты РФ — из числа их участников. В результате все полномочия, принадлежавшие органам государственной власти субъектов РФ в этой сфере, переданы в компетенцию федеральных органов.

Такая централизация полномочий противоречит федеративной природе Российского государства, федеральный законодатель не вправе закреплять за Федерацией весь объем полномочий по конкретному предмету ведения. Это положение неоднократно формулировалось в качестве правовой позиции Конституционного Суда РФ. Так, в Постановлении от 3 ноября 1997 года № 15-П установлено, что если определенные вопросы отнесены Конституцией РФ к совместному ведению Федерации и ее субъектов, то их решение не может находиться ни в исключительной компетенции Федерации, ни в исключительной компетенции ее субъектов.¹ В Постановлении Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 года № 6-П сформулировано, что из федеративной природы взаимоотношений Российской Федерации и ее субъектов вытекает недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов РФ и места их органов власти в системе публичной власти.²

Федеральным законом от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ (статья 7) ряд из этих, теперь уже федеральных полномочий делегирован органам государственной власти субъектов РФ. Возрождена статья 47 Лесного кодекса, закрепившая делегированные органам государственной власти субъектов РФ полномочия в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов. Однако, во-первых, эти полномочия приобрели теперь статус де-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 45. Ст. 5241.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2000. № 16. Ст. 1774.

легированных федеральных, а не собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ и значительно урезаны по сравнению с ранее изъятыми.

Во-вторых, контроль за осуществлением органами государственной власти делегированных полномочий осуществляется федеральным органом **исполнительной** власти в области лесного хозяйства (статья 52 обновленного Лесного кодекса). В случае нарушения органами государственной власти субъекта РФ при осуществлении этих полномочий федерального законодательства эти полномочия могут быть временно возложены на федеральные органы **исполнительной** власти. Такое решение принимает Правительство РФ (статья 53 обновленного Лесного кодекса). Данные нормы являются подтверждением тому, что указанные полномочия передаются не органам государственной власти субъекта РФ в целом, а исключительно **исполнительным** органам государственной власти субъекта РФ. Подобная «терминологическая маскировка» необходима, по моему мнению, для того, чтобы избежать критики о нарушении части второй статьи 78 Конституции РФ, требующей заключения соглашений между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов РФ при взаимном делегировании полномочий.

В-третьих, данные полномочия должны выполняться субъектами РФ за счет субвенций из федерального бюджета (статья 51 обновленного Лесного кодекса); за региональными бюджетами не закреплены необходимые доходные источники, даже лесные подати, ставки которых поручено утверждать органам государственной власти субъектов РФ.

Достоинства Концепции разграничения полномочий. Позитивная направленность Концепции несомненна, достигнутые результаты очевидны.

Обеспечено функционирование единого правового пространства Российской Федерации, региональное законодательство в значительной части приведено в соответствие с Конституцией РФ и федеральными законами. Создан

институт федерального вмешательства, обеспечивающий предупреждение и пресечение регионального нормотворчества, противоречащего Конституции РФ и федеральным законам.

Осуществлено детальное разграничение полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти, уменьшена правовая неопределенность в их компетенции во многих сферах общественных отношений. Закреплен принципиально новый 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 закреплены полномочия, которые они **обязаны** выполнять за счет своего бюджета и за исполнение которых несут ответственность. Жесткая «увязка» полномочий с обязанностями, ответственностью и финансовыми возможностями представляется эффективным принципом разделения государственной власти на современном этапе развития российского федерализма, который можно обозначить как **принцип позитивного обязывания**. В этом заключается важнейшая конструктивная направленность федеративной реформы.

Установлено бюджетное обеспечение полномочий органов государственной власти субъектов РФ. Закреплены **единые** для всех субъектов РФ и **постоянные** (без указания срока) 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 ни парадоксально звучит, уве-

личения этого налогового потенциала и развитие собственной экономики.

Прежний подход был экономически и политически нестоятелен. При временных нормативах, меняющихся ежегодно при принятии федерального бюджета, чем больше субъект РФ зарабатывал, тем больше у него изымалось в федеральный бюджет. Пропадало желание работать и поднимать экономику. Проще было быть дотационным регионом. Порочность подобной изживенческой политики, политики паразитизма одних регионов за счет других, очевидна.

Предпринята попытка упразднить нефинансируемые федеральные мандаты, в первую очередь, в социальной сфере, что имеет особое значение. Не останавливаясь на особенностях и этапах замены социальных льгот и гарантий денежными компенсационными выплатами, 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.

Спорные положения и недостатки Концепции. Наряду с позитивной направленностью федеральные законы, регулирующие разделение государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами, содержат спорные положения, некоторые из них не соответствуют конституционным нормам. Обоснованные предложения в этом направлении высказаны многими учеными и политиками, в том числе:

– 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

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.

– 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 в Государственной Думе РФ.¹ Представляется необходимым рассмотреть некоторые дискуссионные нормы, которые приводят к нарушению баланса государственной власти в Российской Федерации.

Первое. Полномочия, закрепленные за органами государственной власти субъектов РФ, затрагивают только часть предметов совместного ведения. Тем самым уменьшена компетенция субъектов РФ по предметам совместного ведения, т.е. ограничена их правовая свобода, гарантированная 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 федеральные нормы 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 Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ четко закреплены следующие положения:

– перечень полномочий органов государственной власти субъекта РФ по предметам совместного ведения, осуществ-

¹ Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года.

² Хабриева Т.Я. Федерализм в России — современный этап развития // Казанский федералист. 2003. № 1(5). С. 7.

ляемых 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 26³), которых, как известно, федеральный 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 26³).

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 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Пунктом 2 статьи 26³ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (со всеми его изменениями и дополнениями) в компетенцию субъектов РФ не включены 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 (п. «а» части первой ст. 72 Конституции. Далее указываются только пункты части первой ст. 72);

– защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности, режим пограничных зон (п. «б»);

– вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами и лесными ресурсами (пункт «в»);

- разграничение государственной собственности (п. «г»);
- административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное законодательство, законодательство о недрах (п. «к»);
- кадры судебных и правоохранительных органов (п. «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 са-

ми 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. Не все федеральные законы, определяющие полномочия органов государственной власти субъектов РФ, подверглись пересмотру. Достаточно назвать, например:

– 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)³;

– 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

¹ Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года. С. 44–45.

² Стенограмма парламентских слушаний. С. 54.

³ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

средств бюджета субъекта РФ (статья 5 Федерального конституционного закона)¹.

В этой связи возникает проблемная ситуация, которая требует тщательного рассмотрения. 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 судостроительства 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 закреплён 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

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 9. Ст. 1011.

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, 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 научнообразное 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 феде-

рального 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 их собственных полномочий, установленным федеральным законодательством. **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 лесные и подавляющая часть водных ресурсов (за исключением прудов и обводненных карьеров) объявлены исключительной федеральной собственностью, **собственные** полномочия органов государственной власти субь-

ектов РФ исключены из Лесного кодекса, значительно сокращена компетенция субъектов РФ в сфере недропользования. Согласно ЗаклЮчению Комитета по природным ресурсам и природопользованию самой Государственной Думы РФ на проект Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ такая реформа противоречит Конституции РФ, приводит к централизации управления и потере стимулов у субъектов РФ.

Законом РФ от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «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 10¹), 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 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 2¹ 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, 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 соответ-

¹ Филиппенко А. Управление недрами России: нужна большая государственная работа, а не революции // Федерализм. 2002. № 3. С. 15.

ствующей реальному разграничению компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами в сфере недропользования.

На заседании Совета законодателей 9 июля 2004 года прозвучала серьезная обеспокоенность руководителей законодательных органов субъектов РФ по этому поводу. 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 небезразлично, 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

Президент Российской Федерации В.В. Путин поддержал выступающих: «Озабоченность, которая здесь прозвучала в том смысле, что регионы в каких-то важных элементах этого хозяйства отесняются, я тоже разделяю. Нужно внимательно посмотреть. Все властные полномочия в этой сфере невозможно сконцентрировать в центре, хотя разграничения здесь внятные должны быть».²

Однако, к сожалению, в обсуждаемых тогда законопроектах по существу ничего не изменилось, и они были приняты. В результате территории, занятые лесным фондом и подавляющей частью водных объектов, 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.

¹ Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года. С. 35.

² Стенограмма заседания Совета законодателей 9 июля 2004 года. С. 18.

Третье. Вызывает сомнение конституционная возможность установления федеральным законодателем *исчерывающего* перечня собственных полномочий органов государственной власти субъектов РФ по предметам совместного ведения. По справедливому замечанию А.А. Сергеева, «полномочия в конкретной сфере совместного ведения, не закрепленные федеральным законом за Федерацией и ее субъектами, — остаточные, неназванные полномочия — согласно статье 73 Конституции принадлежат субъектам Федерации».¹

Четвертое. В Концепции разграничения полномочий, как отмечалось в научной литературе (А.А. Сергеев, Е.В. Чурсина), полномочия органов государственной власти сведены к расходным обязательствам, что представляется методологически неверным. Оказалась перевернутой вся система общественных отношений: конституционно-правовые отношения представлены в виде механизма, обеспечивающего реализацию межбюджетных отношений. А не наоборот, как это должно быть в действительности. Конституционно-правовые методы регулирования общественных отношений заменены бюджетно-правовыми, нормы бюджетного права фактически провозглашены приоритетными над нормами конституционного права.²

Вместе с тем соотношению норм бюджетного права с нормами других федеральных законов дана правовая оценка Конституционным Судом РФ. Постановлением Конституционного Суда РФ от 23 апреля 2004 года № 9-П признано неконституционным приостановление федеральным законом о бюджете норм других федеральных законов:

¹ Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 24.

² Сергеев А.А. Федерализм и местное самоуправление как институты российского народовластия. М., 2005. С. 79–88; Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование: Учебное пособие. М., 2006. С. 103–104.

«Федеральный закон о федеральном бюджете создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более — лишать их юридической силы».¹

Пятое. 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 субъектов Федерации в ситуации, когда многие исключительные полномочия (статья 71 Конституции РФ) Федерации ею не выполняются, — обоснованно отмечает Р.Г. Абдулатипов. —

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 19. Ст. 1923.

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

Шестое. Усиление централизации проявляется и в регулировании договорной практики. Теперь заключение договоров считается допустимым 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» (пункт 1 статьи 26⁷ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ). Конституционная недопустимость правовой ситуации, когда Президент РФ подписывает договор, противоречащий федеральному закону, особо подчеркнута на парламентских слушаниях академиком О.Е. Кутафиним: «Возникает вопрос: есть у нас сегодня такой Президент, который бы мог подписать что-то, что противоречит федеральному законодательству, и имеет ли он вообще на это право? Думаю, что нет. А если так, тогда нужно посмотреть, что там написано в проекте, потому что это же абсурдно предлагать Президенту это делать».²

Сверхцентрализация совместной компетенции на федеральном уровне является отличительной особенностью пакета законов, регулирующих проведение федеративной реформы. «Можно представить, — обоснованно отмечал Б.С. Крылов, — что если по предметам совместного ведения реальная полнота власти будет сосредоточена в руках федеральных органов государственной власти, то будет утрачен самый смысл федеративного устройства страны, демократическое содержание которого состоит в максимально

¹ Абдулатипов Р.Г. Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 264.

² Стенограмма парламентских слушаний. С. 59.

допустимом приближении органов власти к населению».¹ Однако, 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 считал академик В.С. Нерсисянц. — 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 регуляции оказывается, согласно такому подходу, результатом произвольного решения законодателя, а соотношение и взаимодействие различных социальных норм — волюнтаристически манипулируемой технологией, прино-

¹ Крылов Б.С. Концепция развития законодательства в сфере федеративных, региональных и национальных отношений // Концепции развития российского законодательства (Издание третье, переработанное и дополненное). М., 1998. С. 45.

² Об этом еще в 2001 году писала Н.В. Варламова в кн.: Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 50.

ровленной к целям той или иной концепции социальной инженерии».¹

Седьмое. Пакет законов, регулирующих реформу федеративных отношений, принят без проведения серьезных исследований общественных потребностей и социальных ожиданий, без учета мнения субъектов РФ по кардинальным вопросам разделения государственной власти в стране. Подавляющее количество предложений с мест не получило своего отражения в исследуемых законах, что вызвало недовольство в регионах и негативное отношение к ограничению их компетенции. Подтверждением служат результаты опроса руководителей законодательных (представительных) органов субъектов РФ, расположенных на территории Южного федерального округа, в отношении норм федеральных законов от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ и от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, проведенных Ставропольским центром мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края под моим руководством.

Из двенадцати субъектов РФ шесть поддержали необходимость четкого разграничения полномочий между центром и регионами. Однако восемь из двенадцати регионов считают, что объем закрепленных за ними полномочий чрезмерно сужен. **Все руководители законодательных (представительных) органов высказались против исключения субъектов Российской Федерации из лесных и водных правоотношений, отношений недропользования.** В качестве обоснования такой позиции высказаны следующие наиболее типичные доводы:

– «Природные ресурсы должны находиться в совместном ведении. Субъекты Федерации должны принимать участие в формировании государственной политики в области природопользования, в том числе распоряжаться недрами, лесными и водными ресурсами» (*Астраханская область*);

¹ Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2002. С. 182–183.

– «Исключение органов государственной власти субъектов РФ из правового регулирования соответствующих предметов ведения не соответствует положениям Конституции РФ. Рассматриваемая централизация полномочий не только формально противоречит конституционными положениям, но и ущемляет интересы субъектов РФ в сфере влияния на процессы распоряжения недрами, лесными и водными ресурсами, осуществляемые на их территории» (*Республика Северная Осетия-Алания*);

– «Эффективное регулирование водного хозяйства исключительно через федеральный центр невозможно. Кроме того, объекты водного хозяйства имеют исключительно важное значение для регионального развития, в связи с чем у субъектов РФ должны быть механизмы влияния на использование и развитие водных объектов» (*Ростовская область*);

Не согласны с исключением из их компетенции вопросов общественной безопасности — девять, а защиты прав и свобод человека — восемь руководителей. В качестве обоснования такой позиции высказаны следующие наиболее типичные доводы:

– «Борьба с правонарушениями и противоправными действиями должна вестись объединенными усилиями, включая и органы государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, разрыв общей системы не может дать положительного ответа» (*Астраханская область*);

– «Только совместными усилиями федеральных органов государственной власти и субъектов РФ возможно обеспечение правопорядка, законности» (*Республика Калмыкия*).

Все руководители законодательных (представительных) органов убеждены в том, что полностью разграничить полномочия между центром и регионами невозможно. Всегда останутся общие дела, которые необходимо решать вместе, общими усилиями Российской Федерации и ее субъектов.

Десять из двенадцати регионов считают, что **произошел пересмотр статьи 72 Конституции РФ, закрепившей предметы совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.** Наиболее четко причина такой позиции сформулирована следующим образом: «Полномочия, содержащиеся в Федеральном законе № 95-ФЗ, затрагивают только часть предметов совместного ведения, закрепленных в Конституции Российской Федерации. Тем самым уменьшаются права регионов в сфере совместной компетенции, что ведет к необоснованной централизации государственной власти, превращению государства в унитарное» (*Республика Северная Осетия-Алания*).

Все руководители законодательных (представительных) органов уверены, что своих средств на выплату компенсаций по новым полномочиям, которые закрепили за ними, не хватит. Лишь половина опрошенных высказали надежду, что недостающие средства полностью и своевременно будут получены из центра. Семь из двенадцати считают, что проводить социальную реформу одновременно с федеративной реформой и реформой местного самоуправления нецелесообразно. Сначала необходимо было реформировать федеративные отношения и местное самоуправление, а затем приступить к социальной реформе. По мнению девяти из двенадцати руководителей законодательных (представительных) органов, необходимо было провести мониторинговые исследования и апробировать новые законы в нескольких субъектах Российской Федерации. И лишь затем на этой основе заниматься переустройством всей России.

Таким образом, в результате усиления централизации государственной власти нарушен конституционный баланс федеральной и региональных властей, происходит неизбежное в этой связи разветвление и обострение **противоречия между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами по поводу государственного единства и разделения между ними государственной власти в стране.**

В сложившейся ситуации во избежание регионального противодействия проводимым преобразованиям возникла необходимость в неотложных мерах по реформированию государственной власти в субъектах РФ, которые обеспечили бы зависимость и (прямую) подчиненность региональных органов государственной власти федеральному центру. Такие меры были найдены и получили свое законодательное закрепление. Детальное их рассмотрение осуществлено в следующем параграфе настоящей работы.

ГЛАВА 4

РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

§ 1. Новый порядок замещения должности руководителя субъекта Российской Федерации

Федеральными законами от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹ и от 31 декабря 2005 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О политических партиях»² установлен новый порядок замещения должности руководителя субъекта РФ, определены дополнительные основания и меры конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъекта РФ. Тем самым осуществлена реформа государственной власти в субъектах РФ, основные положения которой сводятся к следующему.

Во-первых, отменено избрание высшего должностного лица субъекта РФ. Установлен новый порядок, согласно ко-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 50. Ст. 4950.

² Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 1. Ст. 13.

тому гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Во-вторых, политическая партия, список кандидатов которой по результатам выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ был допущен к распределению депутатских мандатов и получил по итогам распределения наибольшее число депутатских мандатов, вправе инициировать рассмотрение указанным органом предложения Президенту РФ о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ. Если списки кандидатов двух и более политических партий получили наибольшее и при этом равное число депутатских мандатов, каждая из таких политических партий вправе инициировать рассмотрение предложения о кандидатуре высшего должностного лица субъекта РФ.

В-третьих, закреплена процедура замещения должности руководителя субъекта РФ, в качестве основных этапов которой можно выделить такие:

– перед внесением Президентом РФ предложения в законодательный (представительный) орган субъекта РФ проводятся соответствующие консультации о вносимой кандидатуре;

– в случае если региональный парламент не принял никакого решения по внесенной кандидатуре, т.е. и не отклонил, и не наделил полномочиями высшего должностного лица, а также при двукратном ее отклонении, Президент РФ назначает ВРИО руководителя субъекта РФ до вступления в должность лица, наделенного такими полномочиями;

– при отклонении представленной кандидатуры Президент РФ повторно вносит предложение о кандидатуре руководителя субъекта РФ;

– в случае если после двукратного рассмотрения президентской кандидатуры по ней не принято положительного

решения, Президент РФ проводит консультации с законодательным (представительным) органом субъекта РФ;

– с учетом проведенных консультаций Президент РФ вправе третий раз внести кандидатуру, назначить ВРИО, распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ;

– в случае если и в этот раз кандидатура не наделена соответствующими полномочиями, Президент РФ вправе распустить законодательный (представительный) орган субъекта РФ.

В-четвертых, установлена конституционно-правовая ответственность законодательного (представительного) органа субъекта РФ в виде его роспуска в случае ненаделения кандидатуры Президента РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ после двукратного или трехкратного ее рассмотрения.

В-пятых, упрощена процедура роспуска законодательного (представительного) органа субъекта РФ при принятии им конституции (устава), закона или иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции РФ, федеральным конституционным законам и федеральным законам. Ранее такая мера конституционно-правовой ответственности применялась Федеральным собранием путем принятия соответствующего федерального закона. Теперь это возможно решением Президента РФ в случае, если законодательный (представительный) орган субъекта РФ в течение трехмесячного срока после вынесения ему предупреждения Президентом РФ не принял мер по исполнению решения суда о приведении своего законодательства в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами.

В-шестых, введена конституционно-правовая ответственность высшего должностного лица субъекта РФ в виде отрешения его от должности Президентом РФ в связи с утратой доверия Президента РФ и за ненадлежащее исполнение своих обязанностей.

В-седьмых, законодательный (представительный) орган субъекта РФ лишен возможности отправить руководителя субъекта РФ в отставку; ему оставлено лишь право ходатайствовать перед Президентом РФ об отрешении губернатора (президента республики) в связи с выражением ему недоверия.

Такие законодательные новации породили ожесточенные научные и политические споры. Нередко в пылу полемики происходит подмена тезиса. Конституционная законность смешивается, а иногда и напрямую подменяется политической целесообразностью. В сложившейся ситуации представляется необходимым рассмотреть реформу региональной власти, в первую очередь, как **правовое** явление и проанализировать ее с точки зрения конституционной законности, на предмет соответствия Конституции РФ, важнейшим конституционным принципам.

Конституционные принципы народовластия и разделения властей. Согласно Федеральному закону от 11 декабря 2004 года № 159-ФЗ гражданин РФ наделяется полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным органом государственной власти субъекта РФ. Формулировка о наделении полномочиями представляется неудачной по следующим причинам. Во-первых, законодательный орган государственной власти субъекта РФ может **наделить** гражданина РФ только теми полномочиями, которыми сам обладает. Очевидно, что полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательный орган не обладает и, соответственно, никого наделять ими не вправе. Во-вторых, указанная формулировка маскирует ответ на главный вопрос, каким способом осуществляется замещение должности руководителя субъекта РФ: путем избрания или путем назначения. Это и есть те самые политические наслоения, за которыми спрятана юридическая суть намеченных преобразований, а именно: **руководитель исполнительной власти субъекта РФ назначается законодательным органом субъекта РФ по представлению**

Президента страны. В подобной ситуации неизбежно возникают вопросы о соотношении законодательной и исполнительной властей и соответствии реформы принципу разделения властей.

В статье 10 Конституции РФ разделение государственной власти в Российской Федерации на законодательную, исполнительную и судебную (при самостоятельности их органов) закрепляется в самой общей форме без дополнительной конкретизации.

Постановлением Конституционного Суда РФ от 18 января 1996 года № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края сформулирована правовая позиция по поводу избрания главы администрации Алтайского края Законодательным Собранием Алтайского края, что было закреплено в Уставе этого субъекта РФ. Данная правовая позиция, представляя собой, как и любые иные правовые позиции Конституционного Суда РФ, «нормативно-интерпретационные установления, выходящие за пределы рассмотренного дела»,¹ может служить исходной при анализе нового порядка замещения должности руководителя субъекта РФ. Ибо касается не способ замещения этой должности (избрание или назначение), а, являясь результатом конституционного толкования, содержит конституционно-правовую оценку самой возможности замещения должности руководителя субъекта РФ путем принятия решения законодательным органом данного субъекта РФ. Рассмотрим основные составляющие правовой позиции Конституционного Суда РФ по этому вопросу² (все выделения произведены мной. — *В. Ч.*).

«Разделение властей закрепляется в Конституции Российской Федерации в качестве одной из основ конституционного строя для Российской Федерации в целом, т.е. **не**

¹ Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 74.

² Собрание законодательства РФ. 1966. № 4. Ст. 409.

только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в ее субъектах.

Разделение 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.**

Органы законодательной и исполнительной власти в пределах своей компетенции **действуют независимо друг от друга, каждая власть формируется как самостоятельная...**

Поскольку согласно Конституции Российской Федерации законодательная и исполнительная ветви власти являются самостоятельными, недопустимо, выходя за пределы, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, закреплять в Уставе нормы, ставящие исполнительную власть в подчиненное по отношению к представительному органу положение...

Конституция Российской Федерации не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако она предусматривает в статье 3 (часть 2), что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со статьей 32 Конституции Российской Федерации, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что **высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно».**

Таким образом, избрание или назначение высшего должностного лица субъекта РФ его законодательным органом нарушает конституционные принципы народовластия и разделения властей на законодательную и исполнительную.

При новом порядке замещения должности руководителя субъекта РФ он ставится в зависимость от законодательного органа, не позволяя обеспечить гарантированное статьей 10 Конституции РФ самостоятельное функционирование исполнительных органов. Кроме того, возникающая при этом ситуация политического торга в условиях современной российской действительности неизбежно получает денежное выражение. Создаются условия для стремительного роста коррупции в органах государственной власти субъекта РФ.

Конституционный принцип федеративного устройства Российского государства. Конституция РФ, закрепляя федеративное устройство как важнейший конституционный принцип, выделяет два уровня государственной власти: федеральный и региональный. Частью 2 статьи 11 Конституции РФ установлено, что государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые **ими** органы государственной власти. Однако принятие решения депутатами по кандидатуре, предложенной Президентом РФ, под угрозой роспуска законодательного органа и лишения депутатов их депутатского статуса не может считаться свободным и является принудительным. А, следовательно, вопреки статье 11 Конституции РФ, исполнительная государственная власть в субъекте РФ **фактически** формируется не самим субъектом РФ, а Президентом страны.

Проводимые при этом консультации являются не более чем ширмой для назначения кандидатуры, заранее определенной федеральным центром. Достаточно привести пример Ставропольского края, когда обсуждение вопроса о доверии действующему губернатору проходило за закрытыми для прессы дверями с весьма узким кругом лиц по списку, утвержденному в аппарате полномочного представителя Президента РФ в Южном федеральном округе. На эти, так называемые консультации не допустили даже ряд депутатов Государственной Думы Ставропольского края. О каком гласном и демократическом обсуждении может идти речь?

Возможность внесения Президенту РФ своей кандидатуры политической партией, победившей на региональных парламентских выборах, не изменяет конституционно-правовую ситуацию, так как и в этом псевдodemократическом варианте окончательное решение о вносимой кандидатуре принимает опять же Президент страны, который может прислушаться к мнению регионального парламента или проигнорировать его.

Конституционно-правовой анализ принятия решения депутатами о назначении руководителя субъекта РФ требует обратиться к части 3 статьи 29 Конституции РФ, в которой прямо установлено, что никто (в том числе и депутат) не может быть **принужден** к выражению своих мнений и убеждений или отказу от них. Однако новый федеральный закон, создавая для депутатов ситуацию принудительного принятия решения, нарушает их право на свободу мысли и слова, которое наряду с другими правами и свободами провозглашено Конституцией РФ высшей ценностью. При этом признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определены как обязанность государства (статья 2 Конституции РФ).

Нелишне напомнить, что статьи 2 и 11 Конституции РФ, о которых шла речь, относятся к Основам конституционного строя, которым не могут противоречить никакие другие положения самой Конституции РФ, не говоря уже о нормах федерального закона.

В руках Президента концентрируется власть как по назначению и отрешению от должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так и замене его законодательного органа на более послушный — полномочия, которые согласно статьям 11 и 73 Конституции РФ относятся к исключительной компетенции субъекта РФ. Нередко конституционность реформы обосновывают частью 2 статьи 77 Конституции РФ, согласно которой федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов РФ образуют единую систему исполни-

тельной власти в Российской Федерации. Однако единая система исполнительной власти установлена в Российской Федерации лишь в определенной сфере общественных отношений, а именно: в пределах ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения с субъектами РФ. Это закреплено в той же части 2 статьи 77 Конституции РФ. Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения субъекты РФ обладают **всей полнотой государственной власти** (статья 73 Конституции РФ), и единой системы исполнительной власти в этой сфере существовать не может.

Новый закон превращает в фикцию конституционно закрепленную полноту государственной власти субъектов РФ по предметам своего ведения. Между тем наличие собственных предметов ведения у субъектов федерации, выделение исключительной компетенции региональной власти является необходимым признаком любой федерации. При его отсутствии регионы превращаются в автономные образования, а само государство — в унитарное. В результате утрачиваются федеративные начала устройства Российского государства, закрепленные Основным Законом страны.

Конституционно-правовая ответственность органов государственной власти субъектов РФ. Новым законом, во-первых, Президент РФ наделяется непредусмотренными Конституцией РФ полномочиями по роспуску регионального парламента. Конституция устанавливает исчерпывающий (закрытый) перечень президентских полномочий, и такой компетенцией он не наделен. А рассуждения о так называемых «скрытых» или «подразумеваемых» самой Конституцией полномочиях Президента РФ как гаранта Конституции — это все от лукавого. Так можно и до объективного идеализма договориться, вроде самостоятельной жизни Конституции, которая развивается вместе с обществом. Следует согласиться с обоснованным мнением Е.И. Колюшина, В.О. Лучина, Л.А. Окунькова и других юристов о том, что подобная трактовка Конституции явля-

ется методологически неверной, позволяет до бесконечности расширять полномочия Президента РФ и представляется по меньшей мере непродуктивной для конституционного развития правового государства.¹

Причем Президент РФ наделяется не просто несвойственными ему полномочиями. А полномочиями **особыми** — судебными, функциями осуществления правосудия, по применению мер конституционно-правовой ответственности в отношении законодательного органа в виде возмездия, кары, наказания за несогласие с предложенной им кандидатурой. А как же тогда статья 118 Конституции РФ, согласно которой правосудие в нашей стране осуществляется только судом? Или подобное «спящее» полномочие тоже можно вывести из статьи 80 Конституции РФ, определяющей Президента ее гарантом?

Во-вторых, устанавливается правовая возможность применения конституционно-правовой ответственности к законодательному органу **в отсутствии состава правонарушения**, за совершение которого к нему может быть применено такое наказание как досрочное прекращение полномочий (ропуск). Или правонарушением уже считается несогласие с мнением Президента РФ, высказанное законодательным органом, избранным народом субъекта РФ, который является единственным источником государственной власти в субъекте РФ? И это в демократическом государстве, которое провозглашено в самой первой статье нашей Конституции? Так далеко можно зайти, подобных примеров в российской истории предостаточно.

В-третьих, в новом законе не прописан юридический состав конституционного правонарушения, за совершение которого губернатор (президент республики) может быть

¹ *Колошин Е.И.* Конституционное (государственное) право России. М., 1999. С. 230–231; *Лучин В.О.* Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 464; *Окуньков Л.А.* Конституционный статус Президента Российской Федерации // Конституционное законодательство России. М., 1999. С. 130–131.

отрешен от должности. Указаны два основания отрешения от должности: утрата доверия и ненадлежащее исполнение своих обязанностей. Что такое ненадлежащее исполнение обязанностей — этому можно дать надлежащее юридическое толкование. Однако неясным остается вопрос, о каких обязанностях руководителя субъекта РФ идет речь? В Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» со всеми его дополнениями и изменениями, а также в других федеральных законах эти обязанности не установлены. Однако без диспозиции, как основного элемента правовой нормы, не может существовать и самой санкции.

А что значит утрата доверия? Это не может быть «ненадлежащим исполнением своих обязанностей», так как последнее уже выделено в качестве самостоятельного основания отрешения руководителя субъекта РФ от должности. Тогда напрашивается вывод, что «утрата доверия» — это утрата политической лояльности действующему Президенту. Снова возникает вопрос о наказании за инакомыслие, о нарушении права, теперь уже губернатора (президента республики), на свободу мысли и слова.

Перечень проблемных вопросов можно продолжить. Ясно одно, что новый федеральный закон противоречит конституционным нормам. Не соответствует принципам демократического и федеративного государства. Способствует свержконцентрации власти в руках одного человека, который по своему усмотрению может заменить как исполнительные, так и законодательные (представительные) органы государственной власти во всех субъектах Российской Федерации. Этот закон создает правовые возможности для злоупотребления Президентом РФ правом роспуска законодательного органа субъекта РФ, например, предлагая кандидатуру, заведомо непригодную для должности руководителя субъекта РФ.

Принятие подобного закона свидетельствует о тревожной тенденции в федеральном законодательстве, о возрождении официальной доктрины **позитивистского** правопонимания. В условиях становления однопартийной политической системы право явно или неявно отождествляется с волей правящей политической партии, возведенной в закон. Причем закрепление в законе тех или иных правовых норм нередко не соответствует закономерностям развития федеративного демократического государства. А является результатом произвольного решения законодателя, приспособленного к достижению тех или иных политических целей. Правовая чехарда последних лет, когда без серьезных научных проработок, ломается вся система общественных отношений в той или иной сфере, а затем дается команда к возврату или серьезному исправлению еще не вступившему в силу закону, является ярким тому подтверждением.

Настораживает и политическое обоснование реформы государственной власти в субъектах РФ. Одной из основных причин считается порочность самой идеи выборности губернаторов (президентов республик). Мол, народ избирает не тех, кого нужно. Напрашивается вопрос, а **кому** нужно? Администрации Президента или народу? Мне, как юристу и гражданину нашей страны, абсолютно непонятно, почему, когда говорят о выборах федеральной Думы и Президента РФ, то народ рассматривается как носитель суверенитета и единственный источник государственной власти. А когда речь идет о выборах губернатора, то народ еще не созрел до выборов. Что он, как дитя неразумное — не понимает, что делает. Такая политика двойных стандартов неприемлема в демократическом государстве.

Разумеется, мной дано доктринальное толкование новых федеральных законов. Однако правовая неопределенность сохранялась, и для ее разрешения требовалось официальное толкование Конституционным Судом РФ. В силу осо-

бой значимости вопроса он детально рассматривается в следующем параграфе настоящей работы.

§ 2. Конституционный Суд Российской Федерации о реформе государственной власти в субъектах Российской Федерации

Постановлением Конституционного суда РФ от 21 декабря 2005 г. № 13-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан¹ осуществлено конституционное толкование законодательных норм, изменивших систему государственной власти в субъектах РФ. По мнению заявителей (58 человек из 15 субъектов РФ), новый порядок замещения должности руководителя субъекта РФ нарушает их конституционное право избирать и быть избранными в органы государственной власти и тем самым противоречит ряду статей Конституции РФ.

Конституционный суд (далее — Суд) не согласился с аргументацией заявителей и признал обжалуемые нормы не противоречащими Конституции; по делу высказаны особые мнения судей В.Г. Ярославцева и А.Л. Кононова. С учетом значимости данного процесса для развития российского федерализма представляется необходимым провести логико-правовой анализ решения и выделить основные правовые позиции, сформулированные Судом. В связи со сложностью исследуемого постановления пришлось произвести

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2006. № 3. Ст. 336.

дополнительные логические построения и осуществить своеобразную дешифровку текстуального содержания документа.

1. Исходным явилось толкование конституционной нормы о праве граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти (часть 2 статьи 32 Конституции РФ). Основное внимание в решении Суда уделено конституционному истолкованию компетенционных норм, что вполне оправданно. Важнейшим выступал вопрос о том, кто вправе определять порядок замещения должности руководителя субъекта РФ — федеральный или региональный законодатель.

Конституция непосредственно не регламентирует порядок формирования органов государственной власти субъектов РФ. Конституционная норма о праве граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ), являясь общей нормой, не определяет перечень органов, формируемых выборным путем. Грамматический анализ допускает как расширительное («**Все** органы государственной власти формируются путем выборов гражданами Российской Федерации»), так и ограничительное ее толкование («**Некоторые** органы государственной власти формируются путем выборов гражданами Российской Федерации»). Выделено мною. — В. Ч.).

Судом рассмотрен ряд конституционных норм, предусматривающих невыборный порядок формирования отдельных органов государственной власти и замещения государственных должностей (Совет Федерации и Председатель Правительства РФ). При систематическом толковании на основании связи общих и специальных норм осуществлено адекватное ограничительное толкование: Конституция «не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации» и «допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной вла-

сти, непосредственно не поименованных в Конституции Российской Федерации в качестве избираемых».

Сформулирован также тезис, который, по моему мнению, является завершающим компонентом искомой правовой позиции: «федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и соразмерные конституционным целям механизмы организации государственной власти, в том числе и при наделении полномочиями органов государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции Российской Федерации». Продолжив рассуждения Суда, можно сделать вывод о том, что именно федеральный законодатель, в силу его исключительной компетенции по регулированию прав и свобод человека и гражданина, определяет случаи **выборного** формирования органов государственной власти.

В результате на основе обобщения приведенных положений удалось выявить заключенную в тексте правовую позицию, которую можно представить следующим образом: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти в случаях, установленных федеральными законами».

Таким образом, федеральный законодатель обладает конституционно установленной компетенцией определять перечень органов государственной власти, в том числе и **региональных**, которые могут формироваться выборным, а следовательно, и не выборным путем (реализация указанных полномочий, как будет показано ниже, имеет конституционные ограничения).

Однако выделенная правовая позиция носит общий характер и не регламентирует компетенцию федерального или регионального законодателя устанавливать сам **порядок (процедуру)** формирования органов государственной власти субъектов РФ.

2. Толкование конституционных норм о разграничении компетенции между Российской Федерацией и ее субъек-

тами по установлению порядка формирования региональных органов государственной власти. В решении сформулирован ряд суждений, которые можно объединить в виде следующего умозаключения.

Первое. Установление общих принципов организации органов государственной власти субъектов РФ, а также общих принципов организации системы органов государственной власти субъектов РФ, в том числе, следовательно, и тех принципов, которые касаются статуса и основ порядка формирования этих органов, Конституция РФ относит к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

Второе. По предметам совместного ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ.

Вывод: Федеральный законодатель имеет право устанавливать нормативно-правовую основу порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ, в частности, порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

В соответствии с логическим законом достаточного основания «только то заключение истинно и принимается в качестве истинного, которое имеет достаточное основание в истинности посылок и в правильности логического хода умозаключения».¹ Однако в отношении истинности первой посылки имеются серьезные сомнения.

Во-первых, ни Конституция, ни федеральные законы, в том числе и Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не дают легального определения понятий «общие принципы организации органов государ-

¹ Асмус В.Ф. Логика. М., 2001. С. 150.

ственной власти субъектов РФ» и «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ».

Во-вторых, самим Судом, в том числе и при рассмотрении других дел, не предложено такой интерпретации, что не позволяет уяснить ни существенные признаки, составляющие содержание рассматриваемых понятий, ни правовые явления, которые образуют их объемы.

По этой причине содержащееся в первой посылке как **аксиоматическое** суждение о том, что основы порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ входят в объемы понятий «общие принципы организации органов государственной власти субъектов РФ» и «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов РФ» и поэтому относятся к предметам совместного ведения, нельзя считать истинным.

В особом мнении по делу А.Л. Кононов справедливо отмечает, что Конституционный суд почему-то утверждает, (не обосновывая этот тезис), что статус высшего должностного лица и основы порядка формирования исполнительных органов субъекта РФ содержатся в понятии «общие принципы организации системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации», т.е. относятся к предмету совместного ведения и потому регулируются федеральными законами. «Все это называется «уравновешиванием» демократии, суверенитета, государственной целостности и федерализма. Однако ни демократизм, ни федерализм в таком понимании духа Конституции не присутствуют».

В другом Постановлении Суда от 30 апреля 1996 г. № 11-П¹ сформулировано положение о том, что нормы Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969, предусматривающие назначение Президентом РФ глав администраций субъектов РФ, не претендуют на роль общих прин-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 19. Ст. 2320.

ципов организации исполнительных органов государственной власти, о которых говорит ст. 77 Конституции РФ. Тогда, как логично отмечено в особом мнении В.О. Лучина высказанному по тому делу, вопрос о порядке назначения или выборов глав администраций не относится к совместному ведению и находится в исключительной компетенции субъектов РФ.

При ложности первой посылки не является истинным и сам вывод о том, что нормативно-правовая основа порядка формирования органов государственной власти субъектов РФ, в частности, порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ должна устанавливаться федеральными законами. А следовательно, в силу логического закона исключенного третьего¹ данный вывод считается ложным. Однако на этой основе выстроено последующее умозаключение о необходимости единого порядка замещения должности руководителя субъекта РФ.

Следует отметить, что реализация конституционного принципа единства системы государственной власти в условиях территориального и национального многообразия Российского федеративного государства относится к числу методологических вопросов, от адекватного решения которого зависит направленность конституционной практики. Правовая позиция Суда была сформулирована в упомянутом выше постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края и заключается в том, что организация государственной власти в субъектах РФ должна быть построена на тех же принципах, что и на федеральном уровне. Такое «жестко унитаристское», по выражению Т.Я. Хабриевой, толкование конституционных норм при рассмотрении «алтайского дела» в отсутствие соответствующего федерального закона, в значительной степени предвосхитило решение

¹ *Асмус В.Ф.* Логика. М., 2001. С. 21.

законодателя,¹ сориентировало его на последующее закрепление единой (общей) схемы организации государственной власти в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Указанная правовая позиция получила свое дальнейшее развитие в рассматриваемом деле путем обоснования необходимости единого (общего) для всех субъектов РФ порядка наделения полномочиями высшего должностного лица. Для этого в решении Суда выстроено следующее умозаключение.

Первое. Федеральный законодатель имеет право устанавливать нормативно-правовую основу порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.

Второе. Каждый гражданин Российской Федерации на ее территории обладает единым конституционно-правовым статусом, обладает всеми правами и свободами и несет равные обязанности, предусмотренные Конституцией РФ.

Вывод: Федеральный законодатель должен установить единый (общий) для всех субъектов РФ порядок наделения полномочиями высшего должностного лица, обеспечивая принципиальное соответствие организации власти в субъекте РФ организации власти на федеральном уровне.

Помимо ложности первой посылки, о чем говорилось выше, имеются серьезные сомнения в истинности второй посылки. В разных субъектах РФ граждане РФ необязательно имеют одинаковый (единый) конституционно-правовой статус.² В правовых отношениях между органами государственной власти некоторых субъектов РФ (республик) и гражданами, проживающими на их территории, наряду с общим

¹ Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 218.

² Подробно этот вопрос рассмотрен мной в другой работе: Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003. С. 125–131.

и единым конституционно-правовым статусом гражданина РФ они обладают и особенным правовым статусом, который содержит, например, права принимать учредительные документы (конституции) путем референдума, использовать в качестве государственного языка наряду с русским другой язык, установленный в республике. Наличие единого для всех граждан РФ общего конституционно-правового статуса не исключает региональных особенностей и тем самым существование особенного конституционно-правового статуса граждан РФ, проживающих в разных субъектах РФ.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что обе посылки данного умозаключения являются ложными суждениями, а следовательно, **нельзя считать истинным** и сделанный на их основе вывод.

Подобный подход к унификации сверху организации государственной власти в регионах вызывает критическое осмысление научным сообществом.¹ Известно особое мнение судьи Н.В. Витрука по «алтайскому делу», который обоснованно отмечал, что соблюдение основ конституционного строя и общих принципов, установленных федеральным законом, не означает шаблонизацию, копирование федеральной схемы взаимоотношений законодательной и исполнительной властей, установление единообразия для всех субъектов РФ. Конституция не устанавливает один, единственный порядок формирования исполнительной власти в субъекте РФ, его главы. Возможны различные способы избрания (выборов) главы администрации субъекта РФ. Это не вопрос общего принципа организации представительных и исполнительных органов государственной власти в субъектах РФ. Установление особого порядка избрания (выборов) высшего должностного лица субъекта РФ —

¹ Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 194–196, 218; Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 46–47.

прерогатива самого субъекта РФ в лице его представительного (законодательного) органа.¹

Примером особого способа избрания главы субъекта РФ может служить прежний порядок замещения должности председателя Государственного совета Дагестана, который избирался Государственным Советом и являлся главой Республики. Государственный Совет формировался Конституционным Совецанием, которое созывалось Парламентом Республики, и состоял из 14 человек различных национальностей, причем в его состав не могло входить более одного представителя одной и той же национальности. Такое бережное отношение к национальному вопросу с учетом исторических особенностей формирования многонационального народа Дагестана не противоречит Конституции РФ, а, наоборот, служит позитивным примером самобытного формирования региональной государственности.

3. Интерпретация конституционно-правовой природы института высшего должностного лица субъекта РФ как элемента исполнительной власти. Данный тезис в решении Суда должным образом не обоснован. Все доказательство сводится к следующему: «Основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) определяются в главе III «Органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации» Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Следовательно, федеральный законодатель рассматривает высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации как элемент системы именно исполнительной власти».

¹ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001. С. 303–304.

Содержание конституционно-правового статуса руководителя субъекта РФ при этом не рассматривается. Нормы федерального и регионального законодательства не анализируются и не сопоставляются с конституционными нормами. Оценка правильности размещения норм, регулирующих основы правового статуса, функции и полномочия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в соответствующей главе федерального закона не производится.

По поводу подобного «систематического» толкования справедливо высказывался Н.М. Коркунов: «Так как у нас толкование по заголовкам именуют обыкновенно систематическим, то на нем и успокаиваются, забывая вовсе о настоящем систематическом толковании».¹ При таком «заголовочном» толковании, например, прокуратуру РФ следует считать элементом судебной власти, т.к. правовой статус органов прокуратуры изложен в главе 7 Конституции РФ, имеющей название «Судебная власть».

Вместе с тем при историческом и систематическом толковании выясняется следующее. В первоначальной редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» п. 2 ст. 17 была установлена императивная норма: «Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации возглавляет высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации». Федеральный законодатель действительно рассматривал **в то время** высшее должностное лицо субъекта РФ в качестве элемента исполнительной власти, хотя, как отмечалось, имеются серьезные сомнения в его правомочности определять основы конституционно-правового статуса руководителя субъекта РФ. Однако Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ,

¹ Коркунов Н.М. Лекции по общей теории права. СПб., 2003. С. 420.

установившим новый порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ, эта норма исключена, а нормы, определяющие основы его конституционно-правового статуса, остались на прежнем месте в структуре федерального закона.

В действующей редакции Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» термины «высшее должностное лицо субъекта РФ» и «руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ» не рассматриваются как тождественные ни по содержанию, ни, соответственно, по объему. Высшее должностное лицо субъекта РФ может возглавлять высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, а может находиться вне системы исполнительной власти. «В некоторых субъектах Российской Федерации президент или губернатор занимает положение, аналогичное положению Президента РФ в системе государственной власти Российской Федерации, — справедливо отмечается в научной печати. — Строго говоря, он не входит в систему исполнительной власти, а занимает особое положение и является только высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (Президент Республики Башкортостан, Президент Республики Татарстан, губернатор Курганской области). Вышеупомянутое решение Конституционного суда (речь идет о решении по «алтайскому делу» — примечание мое. — *В. Ч.*) в какой-то мере ориентирует субъектов Федерации вводить именно такую модель построения органов государственной власти, аналогичную федеральной».¹

Таким образом, тезис об исполнительной конституционной природе статуса высшего должностного лица субъекта РФ нельзя считать истинным.

¹ Конституционное законодательство России. М., 1999. С. 221.

4. *Обоснование конечного тезиса Суда о конституционности процедуры наделения гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ.* На основе предыдущих выводов в решении Суда выстраивается доказательственная цепочка, которую представляется возможным представить в виде сложного умозаключения.

Первое. Федеральный законодатель имеет право устанавливать нормативно-правовую основу порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ).

Второе. Данный порядок необязательно должен предусматривать прямые выборы.

Третье. Органы государственной власти субъекта РФ формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные.

Четвертое. Председатель Правительства РФ, возглавляющий исполнительную власть в Российской Федерации, назначается Президентом РФ с согласия Государственной Думы РФ.

Пятое. Высшее должностное лицо субъекта РФ — элемент исполнительной системы.

Вывод: Наделение гражданина РФ полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ по представлению Президента РФ не противоречит Конституции РФ.

Проведенный анализ показал ложность первой и пятой посылок, что является достаточным для признания неистинным конечного вывода. Однако имеется и дополнительная аргументация для обоснования такой позиции.

Как отмечалось, высшее должностное лицо, не являясь обязательно руководителем высшего исполнительного органа, занимает в системе **региональной** власти конституционно-правовой статус, аналогичный не статусу Председа-

дателя Правительства РФ, а статусу Президента РФ в системе **федеральной** власти.

Тогда, исходя из посылки Суда о том, что органы государственной власти субъекта РФ формируются в основном на тех же принципах, что и федеральные, порядок замещения должности Председателя Правительства РФ, возглавляющего исполнительную власть, не может быть применен к руководителю субъекта РФ, статус которого имеет иную конституционно-правовую природу.

Таким образом, конечный вывод Суда о том, что порядок наделения гражданина РФ полномочиями руководителя субъекта РФ соответствует Конституции РФ, не может быть признанным истинным, а следовательно, в силу логического закона исключенного третьего, считается ложным.

5. Разъяснение причин изменения правовой позиции Суда по «алтайскому делу». Как отмечалось, в Постановлении Конституционного суда от 18 января 1996 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края сформулирована правовая позиция о выборном порядке замещения должности руководителя субъекта РФ. В рассматриваемом деле произошло изменение этой правовой позиции, которое в решении Суда объясняется следующими причинами.

Во-первых, поскольку положения Конституции РФ проявляют свое регулятивное воздействие как непосредственно, так и посредством конкретизирующих их законов в определенной системе правового регулирования, притом в развивающемся социально-историческом контексте, то и конституционное толкование должно производиться с учетом действующей правовой системы и изменяющихся социально-правовых условий.

В этой связи, во-вторых, и сами правовые позиции как результат конституционного толкования применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и прежней конституционной

практики «могут уточняться либо изменяться с тем, чтобы адекватно выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух, с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования».

По мнению Суда, правовая позиция по «алтайскому делу» о выборном порядке замещения должности руководителя субъекта РФ была сформулирована «с учетом действовавшего в то время правового регулирования: согласно Федеральному закону от 6 декабря 1994 г. «Об основных гарантиях избирательных прав граждан Российской Федерации» глава исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации избирался гражданами, порядок формирования исполнительной власти субъектов Российской Федерации на основе прямого избрания глав администраций предусматривался в большинстве действовавших тогда уставов субъектов Российской Федерации».

В решении Суда получила отражение доктрина «превращения», «преобразования» Конституции, приспособления ее к изменившимся социально-правовым условиям путем корректирующего толкования конституционных норм Конституционным судом РФ.¹ Данная доктрина и основанная на ней новая правовая позиция представляются спорными и противоречат Конституции РФ.

Согласно ст. 125 Конституции РФ, Суд при разрешении ряда дел рассматривает вопрос **о соответствии Конституции федеральных законов**. Основанием, «мерилом» интерпретации проверяемых норм должны выступать конституционные нормы. В рассматриваемой доктрине, напротив, толкование конституционных норм предлагается производить с учетом изменившихся социально-правовых условий,

¹ Конституционное право: Учебник / Отв. ред. В.В. Лазарев. М., 1999. С. 120–121; *Митюков М.А.* Преобразование — оптимальный вариант развития Конституции Российской Федерации // Конституция как символ эпохи: В 2 т. / Под ред. С.А. Авакьяна. М., 2004. Т. 1. С. 20–34.

которые повлекли изменения законодательных норм, в том числе и проверяемых в данном деле.

Тогда получается, что конституционные нормы следует толковать путем их приспособления к проверяемым нормам. Это противоречит ст. 125 Конституции РФ, а также не соответствует правовой позиции самого Суда, сформулированной в Определении от 4 февраля 1997 г. № 23-О: «Конституционный суд Российской Федерации, как судебный орган конституционного контроля, проверяет соответствие нормативных актов только Конституции Российской Федерации, но не отраслевому законодательству. Это означает, что оспариваемая норма должна быть соотнесена с конкретной конституционной нормой, на которой она основана».¹

При подходе Суда в исследуемом деле оказывается перевернутой вся система российского права. Конституционные нормы представлены в виде правовых средств, обеспечивающих реализацию федеральных законов. А не наоборот, как это должно быть в действительности. Нормы федеральных законов фактически провозглашены приоритетными над конституционными нормами, толкование последних должно «подгоняться» и соответствовать нормам федеральных законов.

Подобное толкование Конституции ориентирует на выявление воли не конституционного законодателя, а политической элиты, опредмеченной в проверяемом законе. И проведение корректирующего, приспособляющего толкования Основного закона в соответствии с определенными политическими интересами.

Упрощенно используется примерно такая логика: при изменении социально-правовых условий изменилось правовое регулирование общественных отношений (например, федеральный законодатель отменил выборы руководителя

¹ Данное Определение официально не опубликовано. Цитировано по: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 131.

субъекта РФ); значит, конституционную норму нужно трактовать в соответствии с этим законом, отражающим изменения социально-правовых условий. Тогда само принятие федерального закона становится основанием его соответствия Конституции РФ.

В научной литературе неоднократно подчеркивалась недопустимость ревизии Конституционным судом Основного Закона страны.¹ «Очевидно, для Конституционного суда было самым сложным объяснить кардинальное изменение своей позиции по одному и тому же предмету, однако это в принципе невозможно. Нормальная логика не позволяет, — отмечает в особом мнении по делу А.Л. Кононов. — Так, Конституционный суд в весьма туманных эвфемизмах намекает на некие «конкретные социально-правовые условия», на «развивающийся социально-исторический контекст», на полноту суверенитета законодателя, который на каждом конкретном этапе развития полномочен корректировать организационно-правовой механизм достижения конституционных целей». Однако далее следует совершенно невообразимый вывод о том, что изменение законодательного регулирования способно, оказывается, изменять смысл тех или иных конституционных норм и даже их букву и дух. Аргументация Конституционного суда, если это можно назвать так, полностью меняет общепринятые представления о верховенстве Конституции, ее соотношении с законодательством, пределах ее толкования и собственных правовых позициях Конституционного суда, которые свободно могут меняться «в духе времени». С этой точки зрения, конечно, можно оправдать все, что угодно, но это будет за пределами права».

б. Доказательство отсутствия ограничения проверяемыми нормами конституционного права граждан РФ из-

¹ Лучин В.О. Конституция Российской Федерации. Проблемы реализации. М., 2002. С. 536–537; Хабриева Т.Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 222; Черданцев А.Ф. Толкование права и договора. М., 2003. С. 81–82, 308.

бирать и быть избранными в органы государственной власти. Рассмотренные выше правовые позиции являлись попытками обосновать компетенционный тезис о правомочности федерального законодателя устанавливать новый порядок замещения должности руководителя субъекта РФ. Однако необходимо было дать ответ на главный вопрос: **нарушено ли конституционное право заявителей избирать и быть избранными в органы государственной власти?**

В практике Суда при оценке законодательных ограничений прав и свобод человека и гражданина используются различные принципы: отсылки к закону, соразмерности ограничений, сохранения сущностного содержания прав и свобод.¹ При проверке жалоб граждан вопрос о допустимости ограничений их конституционных прав исследуется тщательным образом.

Так, в Постановлении от 16 января 1996 г. № 1-П осуществлен подробный анализ соразмерности законодательного ограничения права наследования в связи с жалобой гражданина А.Б. Наумова. Законодательные нормы, закрепленные ч. 1 и 2 ст. 560 ГК РСФСР, касались порядка наследования имущества в условиях колхозного двора и допускали открытие наследства лишь при прекращении колхозного двора, в том числе смерти последнего его члена. При наличии других членов двора после смерти завещателя наследство в колхозном дворе не открывалось, а завещание на долю в имуществе колхозного двора объявлялось недействительным. На основе детального рассмотрения вопроса Суд сформулировал положение о том, что указанные ограничения не соотносимы ни с одной из целей, перечисленных в ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, которые

¹Лазарев Л.В. Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 167–169; Конституционное законодательство России. М., 1999. С. 74–75; Гаджиев Г.А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации). М., 2004. С. 71–82.

могли бы оправдать ограничение прав граждан федеральным законом. Правила ст. 560 ГК РСФСР ограничивают конституционные права наследодателей и наследников не соответствующим Конституции образом, не соразмерны указанным в ней целям и в силу этого противоречат Конституции РФ. По справедливому мнению Г.А. Гаджиева, «Суд квалифицировал такие законодательные ограничения как чрезмерное ограничение субъективного права наследования, как посягательство на основное содержание данного конституционного права, т.е. как умаление права (ч. 2 ст. 55 Конституции РФ)».¹

Однако в рассматриваемом деле Суд применил **иной** подход, исходя из ранее сформулированных положений. Логику его рассуждений можно представить в виде следующего умозаключения.

Первое. Право принимать участие в прямых выборах руководителя субъекта РФ и быть избранным на эту должность Конституцией не закреплено. Нет такого права и в числе общепризнанных прав и свобод человека и гражданина.

Второе. Без конституционного закрепления эта «возможность» не является необходимым элементом ни конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав граждан, таких как их право на участие в управлении делами государства и право на доступ к гражданской службе, установленных ст. 32 Конституции РФ.

Третье. Федеральный законодатель, исходя из ранее доказанной его компетенции в этой области, предоставил гражданам такую возможность, а затем исключил из числа «правомочий» граждан РФ их право избирать и быть избранными на эту должность.

¹ Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации / Отв. ред. Б.С. Эбзеев: В 2 т. М., 2001. Т. 2: Защита прав и свобод граждан. С. 296.

Четвертое. Из Конституции РФ не вытекает, что прямые выборы являются единственно правомерным способом замещения этой должности.

Вывод: Новый порядок замещения должности руководителя субъекта РФ не может рассматриваться как ограничение конституционного права и тем самым как нарушение ст. 32 и 55 Конституции РФ.

Таким образом, если в Конституции текстуально не указано данное право, тогда его нельзя считать **конституционным**. По мнению Суда, законодательные нормы, отменившие прямые выборы руководителя субъекта РФ, не являются ограничением **конституционного** права и их вообще **не нужно исследовать** на предмет соответствия требованиям ст. 55 Конституции РФ. Они автоматически считаются не противоречащим этим конституционным требованиям и **не нарушают конституционного права заявителей**.

Однако при таком выводе Суда его действия противоречат Федеральному конституционному закону от 24 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федерации». Суд, сделав заключение о том, что обжалуемые нормы не нарушают конституционного права заявителей, должен был признать жалобу недопустимой (ст. 97 ФКЗ) и отказать в ее принятии (ст. 43 ФКЗ) либо прекратить производство по делу, если эти обстоятельства выявлены в ходе заседания (ст. 68 ФКЗ). По этому вопросу была сформулирована даже специальная правовая позиция Суда о том, что если оспариваемое положение не нарушает конституционное право гражданина, хотя и ограничивает его в соответствии с ч. 3 ст. 55 Конституции, то жалоба гражданина не является допустимой (Определение от 17 мая 1995 г. № 31-О¹).

Противоречивость возникшей ситуации лишней раз убеждает в том, что при рассмотрении жалоб о нарушении

¹ Данное Определение официально не опубликовано. Цитировано по: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М., 2003. С. 129.

конституционных прав нельзя обойтись грамматическим и логическим толкованием, причем преимущественно компетенционных норм. Необходимо систематическое толкование, исходя из Основ конституционного строя, и обязательная оценка проверяемых законодательных норм на предмет допустимости ограничения ими прав и свобод человека и гражданина.

Фундаментальными конституционными принципами, из которых произрастает все древо Основ конституционного строя, наряду с другими, являются принципы народовластия и приоритета прав и свобод человека и гражданина. При систематическом толковании на их основе конституционно-правовых норм, определяющих правовой статус гражданина РФ, получается вывод, противоположный тому, который сделан в решении Суда.

Принцип народовластия. Государственная власть в нашей стране, как неоднократно отмечалось, 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 осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и местного самоуправления. Высшим непосредственным выражением воли народа являются референдум и свободные выборы (ст. 3 Конституции 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,

¹ Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 25.

осуществляя принадлежащие им по Конституции и законам полномочия. Учредительная власть сохраняется при этом за народом.¹

Право народа на власть проявляется в наиболее общем праве участвовать в управлении государством как непосредственно, так и через своих представителей (ст. 32 Конституции РФ). Право народа на участие в управлении государством, в том числе право избирать и быть избранным в органы публичной власти (ч. 2 ст. 32 Конституции РФ) выступают инструментом реального осуществления суверенитета народа² и, несмотря на связь этих прав с гражданством, являются естественными правами, которые **нельзя рассматривать в качестве «дарованных», предоставленных государством.**³

«Таким образом, — справедливо считает В.Г. Ярославцев в особом мнении по данному делу, — народовластие является существенным элементом и **качественным показателем** (выделение мое. — *В.Ч.*) демократического правового государства как такового. Отсюда с очевидностью следует, что отчуждение народа от принятия государственно-властных решений, в частности посредством запрета свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути такого государства».

Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина, по образному выражению М.В. Баглая, «своеобразный суперпринцип всего конституционного строя»,⁴ проявляется во многих нормах Основного закона страны. Представляется необходимым обозначить основные из них:

¹ *Эбзеев Б.С.* Конституция. Правовое государство. Конституционный суд: Учебное пособие для вузов. М., 1997. С. 30–31.

² *Лебедев В.А.* Конституционно-правовая охрана и защита прав и свобод человека и гражданина в России (теория и практика современности). М., 2005. С. 30.

³ *Козлова Е.И., Кутафин О.Е.* Конституционное право России. М., 2003. С. 267.

⁴ *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 2003. С. 100.

– человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства (ст. 2 Конституции РФ);

– права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими, они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием (ст. 18 Конституции РФ);

– не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина. Права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены федеральным законом 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 (ч. 2 и 3 ст. 55 Конституции РФ).

Однако в рассматриваемом деле вопрос о законодательном ограничении конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти вообще не исследовался. По мнению Суда, это право не включает в себя в качестве необходимого элемента правомочия граждан избирать и быть избранными на должность руководителя субъекта РФ. В этой связи априори отсутствуют ограничения конституционного права, а следовательно, нет необходимости в анализе их конституционности. Данный подход представляется кардинально неверным.

Конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти в силу федеративного устройства Российского государства содержит в своей структуре два вида конституционных прав: право избирать и быть избранными в органы государственной власти Российской Федерации и право избирать и быть избранными в органы государственной власти субъекта РФ. По мнению Суда, конституционное право граждан РФ избирать и

быть избранными в органы государственной власти субъекта РФ может включать, а может не включать в себя их правомочие избирать и быть избранным на должность руководителя субъекта РФ, которое в этой связи не рассматривается в качестве необходимого элемента соответствующего конституционного права. Все дело в усмотрении федерального законодателя и политической целесообразности в соответствии с «развивающимся социально-историческим контекстом».

Однако **до законодательных новаций** правовая возможность граждан РФ избирать и быть избранными на должность руководителя субъекта РФ, закрепленная федеральным и региональным законодательством, входила в качестве необходимого элемента в состав конституционного права избирать и быть избранными в органы государственной власти и являлась в этой связи **конституционным правом**. В Российском государстве был достигнут **определенный уровень** непосредственной и представительной демократии, **определенный уровень** народовластия.

В дальнейшем данное **конституционное** право было отменено Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ. Тем самым произошло **уменьшение объема** общего конституционного права граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти, т.е. **умаление** этого конституционного права¹, и **отмена** составляющего его более частного, но также конституционного **на тот момент** права граждан РФ избирать и быть избранными на должность руководителя субъекта РФ. А это противоречит ч. 2 ст. 55 Конституции РФ, согласно которой в Российской Федерации не должны издаваться законы, **отменяющие** или **уменьшающие** права и свободы человека и гражданина. Таким образом, законодательные нормы, отме-

¹ По обоснованному мнению М.В. Баглая, термин «умаление» в части 2 статьи 55 Конституции РФ, при юридически недостаточной ясности, «означает любое сокращение объема разрешаемых действий»: *Баглай М.В.* Конституционное право Российской Федерации: Учебник для вузов. М., 2003. С. 167.

нившие выборы руководителя субъекта РФ и установившие новый порядок замещения этой должности, вопреки итоговому решению Суда, противоречат Конституции РФ и нарушают конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти.

Отсюда можно сделать вывод о том, что изменение правового регулирования прав и свобод человека и гражданина не может уменьшать уже установленного действующим законодательством объема этих прав и свобод. В противном случае происходит их умаление, что противоречит Конституции.

Возьмем, к примеру, изменение порядка формирования Совета Федерации. Заключительными и переходными положениями Конституции РФ (пункт 7) закреплено, что первый созыв Совета Федерации формируется выборным путем. Тем самым был достигнут **определенный уровень** непосредственной и представительной демократии, **определенный уровень** народовластия, при котором Верхняя палата Парламента избиралась непосредственно народом Российской Федерации, а общее конституционное право граждан РФ избирать и быть избранными в органы государственной власти включало в качестве необходимого элемента их правомочие избирать и быть избранными в Совет Федерации. Дальнейшие законодательные изменения привели к отстранению народа от непосредственного участия в формировании Совета Федерации, уменьшению уровня народовластия, умалению права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и по этой причине противоречат ч. 2 ст. 55 Конституции РФ.

Проведенный анализ позволяет сформулировать общий принцип оценки законодательного ограничения прав и свобод человека и гражданина, выведенный на основе доктринального толкования Конституции.

Закрепленный позитивным правом объем прав и свобод человека и гражданина характеризует определенный уровень развития демократического правового

государства и не может быть уменьшен (за исключением случаев достижения целей, определенных ч. 3 ст. 55 Конституции РФ) даже при наличии формальных полномочий законодателя по изменению их правового регулирования, вытекающих из установленной модели разделения государственной власти. В противном случае происходит умаление прав и свобод человека и гражданина и уменьшение демократии в обществе, что недопустимо в демократическом правовом государстве.

Очевидно, что данный принцип применим не только в российской, но и международной правовой практике с определенными коррективами на нормы международного права.

Подытожим сказанное. Решение Конституционного Суда РФ не устранило возникшую правовую неопределенность. Интерпретация конституционных норм, проведенная на основе доктрины «превращения», «преобразования» Конституции, адаптации ее к изменившимся социально-правовым условиям привело к корректирующему, приспособляющему толкованию Основного Закона. В результате многие правовые позиции не выдерживают критики, а в итоговом документе в большей степени рассматриваются не вопросы права, а делается попытка, причем не вполне удачная, разрешить возникшую политическую ситуацию в интересах правящей политической элиты.

ГЛАВА 5

ПЕРСПЕКТИВНАЯ МОДЕЛЬ РОССИЙСКОГО ФЕДЕРАЛИЗМА

§ 1. Конституционно-правовые и теоретические предпосылки перспективной модели российского федерализма

Проводимая в стране федеративная реформа, обеспечив сохранение российской государственности, не привела к интеграции федеративной системы. В результате централизации государственной власти, наоборот, произошло неизбежное в этой связи обострение социальных противоречий, возникших в ходе исторического движения Российской Федерации.

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, *обострилось противоречие 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 «необеспеченных федеральных мандатов», в первую очередь, в социальной сфере, без сомнения, способствовало некоторому «смягчению» *противоречия между конституционным принципом равноправия и фактическим неравенством субъектов РФ в их отношениях с Российской Федерацией*.

Однако фактическое исключение договора как наиболее эффективной правовой формы учета региональных особенностей из конституционной практики, отсутствие дифференцированной региональной политики не позволило подойти к 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.

В сложившейся конституционно-правовой ситуации все более осознается необходимость в перспективной модели российского федерализма, основанной на согласии и солидарности федерального центра и регионов, как определяющего интегрирующего фактора в современных условиях развития общества и государства. Такая модель, как представляется, позволит преодолеть годами копившиеся противоречия и конфликты между федеральной и региональными властями, достичь «золотой середины» и оптимального баланса в их взаимоотношениях.

Несмотря на жаркие научные и политические споры о том, как обустроить Россию, завершенных концепций в этом направлении не так уж много. Представляется возможным выделить лишь три законченные и оформленные модели государственного устройства Российской Федерации.

1. Официальная доктрина, разработанная Комиссией Д.Н. Козака. Данная Концепция положена в основу проводимой в стране федеративной реформы и детально рассмотрена в предыдущих разделах настоящей работы. По возможности не дублируя сказанное, постараюсь ограничиться перечислением важнейших, заложенных в ней положений. 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.***

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 упраздняются необеспеченные федеральные мандаты, делается попытка уменьшить диспропорции между регионами и, соответственно, неравенство людей, проживающих на различных тер-***

риториях 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 закреплён исчерпывающий перечень из 59 групп полномочий по предметам совместного ведения, значительно ограничена их компетенция, предусмотренная статьей 72 Конституции РФ. **Тем самым осуществлен пересмотр конституционно закреплённых 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.

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 выше противоречие между конституционным равноправием и реальным неравенством субъектов Российской Федерации. По этой причине предлагаемая Н.М. Добрыниным модель нового федерализма направлена именно 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; *Добрынин Н.М.* Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. 2003. № 11; *Добрынин Н.М.* 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 новыми ее 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 рассматривается основным юридическим препятствием для создания Федерации, отвечающей современным требованиям развивающегося общества. Радикальной мерой оптимизации федеративных отношений считается переход к другой конституционной схеме разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, близкой к австрийской конституционной модели. Н.М. Добрынин предлагает следующую схему:

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 цели утопического социализма. Никогда норматив-

¹ Государство и право. 2004. № 1. С. 116.

ный идеал как правовая возможность не получает полного воплощения в правовой действительности. Такова диалектика возможности и действительности, формального и реального, должного и сущего. 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 уже 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 предлагаемым пересмотром конституционной схемы 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, нерез-

шенным 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.

3. Перспективная модель российского федерализма, разработанная автором настоящей монографии. 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 предлагаемой мной 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 конституционных предметов ведения и без закрепления принципов такого разграничения.

¹ Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами: Монография. М., 2003; Черепанов В.А. О принципах разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Журнал российского права, 2003. № 9; Черепанов В.А. Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 2004; Черепанов В.А. Теория российского федерализма: Учебное пособие. М., 2005.

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 часть этого поля, на котором в соответствии со статьей 73 Конституции они обладают всей полнотой государст-

¹ *Хабриева Т.Я.* Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 123.

венной 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, разворачивается 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 федеративного устройства Российского государства. В таком идеальном мире не существует политического торга, а

¹ *Варламова Н.В.* Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 36.

² *Хабриева Т.Я.* Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 124.

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 данной монографии. В результате возникает, воспроизводится и обостряется противоречие между Российской Федерацией и ее субъектами по поводу государственного 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 государственной 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 РФ (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 государ-

¹ Казанский федералист. 2002. № 1. С. 120.

ственной власти различного уровня. Значимость этого принципа возрастает, когда в ответ на потребности общества и государства осуществляется перестройка федеративных отношений». ¹ По мнению В.Е. Чиркина, предпосылки его применения в федеративных отношениях еще не разработаны, но это придется делать. ²

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». ³ 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».

¹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 191.

² Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 11.

³ Аболин О.Ю. Всемирный и европейский федерализм: вероятные перспективы // Полис. 1994. № 5. С. 143.

Принцип второй — принцип взаимного делегирования компетенции. Принцип субсидиарности применим для разграничения федеральной и региональной компетенции по всем предметам ведения, в том числе и по предметам ведения Федерации и ее субъектов. Возможность наделения федеративных субъектов определенной компетенцией по предметам ведения Федерации и наоборот (передача части исключительной компетенции регионов федеральному центру) не запрещается и, как отмечалось, «дозволяется» Конституцией РФ. Частично такая возможность (как осуществление федеративными субъектами полномочий по предметам ведения Федерации) закреплена пунктом 3 статьи 26¹ Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ (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 постольку, когда и постольку 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, — раскрывал 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 дополнил общепринятые взгляды С.Н. Бабурин.³

¹ *Конюхова (Умнова) И.А.* Конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации // Конституционное право субъектов Российской Федерации. М., 2002. С. 125.

² *Лепешкин А.И.* Советский федерализм (теория и практика). М., 1977. С. 272.

³ *Бабурин С.Н.* Территория государства: правовые и геополитические проблемы. М., 1997. С. 21.

В этой связи принцип территориального верховенства рассматривается мной, в первую очередь, не как осуществление всей полноты государственной власти субъекта РФ вне компетенции Российской Федерации на своей территории, что закреплено Конституцией РФ, и не требует своего перезакрепления в иных нормативных актах. *Под принципом территориального верховенства понимается обязательное 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 тем не менее 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 аргумен-

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 205.

тами. Во-первых, глава 3 Конституции РФ, регулирующая вопросы федеративного устройства, не может быть изменена федеральными органами в одностороннем порядке, поправки к этой главе вносятся при их одобрении законодательными органами не 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 государствен-

¹ Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 87–88.

ного, экономического, экологического, социального, культурного и 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 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 законодатель-

ного 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 26⁴ 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 72¹ Основного Закона ФРГ: «В этой сфере (конкурирующей законодательной компетенции — прим. мое. — В. Ч.) 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 общенациональном регулировании, ставится лишь тогда, когда видно, что затронута сфера конкурирующего законодательства. При этом не каждая, а только особая необходимость оправдывает общенациональное регулирование. Имеется ли она, зависит от того, есть ли в наличии одно (из альтернативных) условий, упомянутых в ст. 72, абз. 2 Основного Закона». Следует отметить, что Федеральный Конституционный Суд ФРГ толкует эти условия «строго и такое толкование

¹ Конституции зарубежных государств: Учебное пособие / Сост. В.В. Маклаков. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2002. С. 87.

² Государственное право Германии. М., 1994. Т. 2. С. 43.

является по существу защитой земель в сфере конкурирующих полномочий».¹

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 subsidiarity 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.² После одобрения Федеративного договора его нормы, в том

¹ Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 272–273.

² Основы законодательства Союза ССР и союзных республик. М., 1987.

числе и норма о принятии Основ, были инкорпорированы в текст Конституции 1978 года. В статьях 81¹, 84¹, 84¹¹ 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 правовое 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.

Стимулирующая роль в развитии научного знания, как известно, принадлежит общественным потребностям, социальному заказу общества. По справедливому замечанию Ф. Энгельса, если у общества появляется потребность, то это продвигает науку вперед больше, чем десяток университетов.¹

На основе нормативных положений Федеративного договора активизировались научные исследования по теоретической интерпретации важнейших юридических понятий, изучению правовых форм разграничения компетенции, их соотношению между собой в условиях активного заполнения совместного правового поля Российской Федерацией и ее субъектами. Издан комментарий Федеративного договора, подготовленный его разработчиками.² Институт законодательства и сравнительного правоведения выпустил сборник научных рекомендаций по реализации положений

¹ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 39. С. 174.

² Федеративный договор: Документы. Комментарий / Редкол.: Абдулатипов Р.Г. и др. М., 1992.

Федеративного договора.¹ Многие выверенные определения, особенности их применения в нормотворческой деятельности имеют научное и практическое значение для современного этапа развития федеративных отношений в России.

Научный интерес представляет само понятие Основ законодательства, которое в процессе федерализации Российского государства наполнилось новым юридическим содержанием. Данная юридическая категория заслуживает особого внимания в условиях необходимости возрождения Основ как проверенной временем правовой формы совместного правового регулирования Федерации и ее субъектов.

«Основы законодательства — законодательный акт, регулирующий наиболее важные однородные общественные отношения, характеризующийся стабильностью норм, большим объемом и сложной структурой, — раскрывали содержание данного понятия Ю.А. Тихомиров и Т.Н. Рахманина. — Издаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов по тем отраслям законодательства и в пределах тех сфер, которые указаны в Конституции Российской Федерации и Федеративном договоре. Основы законодательства содержат нормы-цели, нормы-принципы, законодательные дефиниции, общие нормы, подлежащие развитию и конкретизации в нормативно-правовых актах республик в составе Российской Федерации и других субъектах Российской Федерации. В Основы законодательства могут быть включены модельные (рекомендательные) нормы для республик в составе Российской Федерации и других субъектов Российской Федерации».²

Выделены важные требования к конструированию Основ законодательства:

¹ Правовой механизм реализаций положений Федеративного договора (сборник рекомендаций). М., 1993.

² Правовой механизм реализаций положений Федеративного договора (сборник рекомендаций). М., 1993. С. 6.

– Основы издаются по всем предметам совместного ведения, установленным в Федеративном договоре: как по отраслям законодательства, (отраслевые Основы), так и «по определенным сферам общественных отношений» (комплексные Основы);

– Основы включают в себя как нормы исчерпывающего регулирования, так и нормы, устанавливающие отправные предписания в той или иной сфере правового регулирования и требующие своей конкретизации на федеральном и региональном уровне.¹

Примечательно, что при этом четко обозначалась сфера применения кодексов. Во-первых, **федеральные** кодексы могли издаваться только по предметам исключительного ведения Федерации. Во-вторых, **региональные** кодексы были правомочны принимать республики с учетом региональной специфики и в соответствии с Основами законодательства.² Рассматривались различные виды Основ законодательства, их структура, предлагалось первоочередное принятие двадцати Основ законодательства, в том числе Основ законодательства о реализации самого Федеративного договора, проект которых был расписан достаточно подробно.³

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 совместно-

¹ Правовой механизм реализаций положений Федеративного договора (сборник рекомендаций). М., 1993. С. 8–11.

² Правовой механизм реализаций положений Федеративного договора (сборник рекомендаций). М., 1993. С. 7.

³ Правовой механизм реализаций положений Федеративного договора (сборник рекомендаций). М., 1993. С. 8–62.

го ведения Федерации и регионов, как Основы законодательства по тем или иным отраслям, — пишет по этому поводу С.В. Поленина. — На их место приходят кодексы Российской Федерации. Такого рода замена весьма спорна и в теоретическом, и в практическом плане. Ведь переход от Основ законодательства к кодексам означает изменение не только формы, но и содержания федерального закона, не в полной мере соответствующего принципам разграничения ведения между Российской Федерацией и ее субъектами».¹

Многие ученые (В.Н. Бутылин, О.Е. Кутафин, Б.С. Крылов, С.В. Поленина, М.С. Студеникина, Ю.А. Тихомиров, И.А. Умнова, В.Е. Чиркин, Е.В. Чурсина и др.) высказываются за восстановление практики принятия Основ законодательства. «Восстановление прежней категории «основы законодательства» в Российской Федерации, на наш взгляд, было бы полезно при современном печальном состоянии правового поля России, — считает, например, В.Е. Чиркин. — Эта категория создала бы в федеративном государстве необходимую иерархию законодательства».² 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».³

¹ Поленина С.В. Система законодательства // Общая теория государства и права. Академический курс: В 3 т. Изд. 2-е, перераб. и доп. / Отв. ред. проф. М.Н. Марченко. М., 2002. Т. 2. С. 364.

² Чиркин В.Е. Конституционное право: Россия и зарубежный опыт. М., 1998. С. 326.

³ Студеникина М.С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 148–149.

Напомню, 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.

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. мое — В.Ч.);

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 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. В моих предыдущих работах обосновывалась точка зрения о том, что принцип рамочного федерального правового регулирования не означает принятия Основ законодательства по каждому титулу части 1 статьи 72 Конституции РФ. Во-первых, необходимы *отраслевые* Основы, которым должны соответствовать все издаваемые по соответствующей отрасли нормативные акты.² Во-вторых, в связи с особой политической значимостью нуждаются в рамочном регулировании общественные отношения, предусмотренные в подпунктах «а», «б», «и», «к», «н» части 1 статьи 72 Конституции РФ.

¹ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 120–122.

² Студеникина М.С. Виды и формы федеральных и региональных законов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 149.

В кандидатской диссертации Е.В. Чурсиной, подготовленной под моим руководством, убедительно обоснована необходимость издания Основ законодательства по каждому титулу части 1 статьи 72 Конституции РФ.¹ Возьмем, к примеру, общественные отношения, предусмотренные подпунктами «з» и «ж» части 1 статьи 72 Конституции РФ (общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта, координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение). Организация управления в этих сферах традиционно относится к административному праву, но принятие подобных комплексных отраслевых Основ представляется нереальным. Очевидно, что по каждой группе общественных отношений необходимы свои Основы законодательства. Такая аргументация убеждает и с ней стоит согласиться.

Следует специально рассмотреть вопрос о 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: «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 конституцион-

¹ Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: Конституционно-правовое исследование. Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2005. С. 148–149.

ного 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 части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации, Российская Федерация принимает Основы законодательства, устанавливающие общие рамочные положения правового регулирования в этих сферах общественных отношений, в соответствии с которыми органы государственной власти субъектов Российской Федерации осуществляют собственное правовое регулирование в пределах своей компетенции».

Принятие Основ как формы федерального закона само по себе не гарантирует оптимального разграничения федеральной и региональной компетенции. С помощью Основ также возможно полностью регламентировать предмет совместного ведения, не оставив никакой возможности для регионального регулирования, как это сделано, например, Основами законодательства о нотариате (в редакции Феде-

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.

рального закона от 30 декабря 2001 года № 194-ФЗ). В этой связи принцип рамочного федерального регулирования следует дополнить принципом сотрудничества федеральной и региональных 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 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».² 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 компетен-

¹ Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма: Учеб.-практ. пособие. 2-е изд., испр. и доп. М., 2000. С. 197–201; Киселева А.В., Нестеренко А.В. Теория федерализма. М., 2002. С. 242–259.

² Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б.Н. Топорнин. М., 2001. С. 295.

ции между ее различными уровнями, а с необходимостью предполагает их взаимодействие при определении и реализации этой компетенции. Сферу совместного ведения не следует рассматривать как правовое поле, которое не удалось 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.¹

Таким образом, *под принципом сотрудничества понимается необходимость сотрудничества и взаимодействия Российской Федерации и составляющих ее субъектов при разделении государственной власти на основе согласования федеральных и региональных интересов.*

Частичное закрепление этого положения как принципа согласования интересов Российской Федерации и субъектов Российской Федерации было осуществлено статьей 7 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ. Данная норма не включена в текст Федерального закона от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, в котором остались лишь регламентные положения об участии субъектов РФ в рассмотрении федерального законопроекта по предметам совместного ведения. По 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.

¹ Чиркин В.Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. 2002. № 5. С. 6–10.

Разграничение предметов ведения и полномочий, характерное для дуалистического федерализма, должно быть дополнено сотрудничеством публичных властей при решении общих вопросов, присущего кооперативному федерализму. Во-первых, это эффективное согласование федеральных и региональных интересов при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения. Представляется обоснованным обозначенное выше предложение рабочей группы Государственного Совета РФ под руководством М.Ш. Шаймиева об обязательном согласовании проектов таких законов более чем половиной субъектов Федерации. Нормативно закрепленный, такой механизм дополнит принцип рамочного регулирования, обеспечит при принятии федерального закона по предметам совместного ведения согласование интересов Федерации и ее субъектов.

Заслуживает внимания предложение Е.В. Чурсиной об изменении процедуры участия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти при рассмотрении федеральных законопроектов по предметам совместного ведения.¹ Такая процедура предполагает учет мнения субъекта РФ, которое считается выраженным только в том случае, если и законодательный (представительный), и исполнительный органы субъекта РФ одновременно выскажутся за или против принятия законопроекта. Если мнения законодательного (представительного) и исполнительного органов разделились, то считается, что мнение субъекта РФ не выражено и, соответственно, оно не учитывается при прохождении законопроекта.

Во-вторых, принцип сотрудничества предполагает прямую совместную деятельность по реализации совместных полномочий, как это было в прежней редакции Закона РФ

¹ Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения. Конституционно-правовое исследование: Учебное пособие. М., 2006. С. 161.

«О недрах» (так называемый принцип «двух ключей»), рассмотренный при рассмотрении Концепции федеративной реформы в параграфе втором главы 3 настоящей работы).

Принцип седьмой — принцип солидарности и согласия. СОГЛАСИЕ является необходимым социальным институтом демократического правового государства и выступает, как детально показано в третьем параграфе первой главы настоящей работы, важнейшим механизмом, интегрирующим субъектов РФ в единую федеративную систему.

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 децентрализации, кооперации и самоуправления высказана И.А. Умновой¹). Поиск согласия и солидарности представляется важнейшим способом снятия обострившихся противоречий между федеральным центром и регионами, предупреждения их перерастания в политические конфликты под флагами региональной самостоятельности.

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.

¹ Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции // Государство и право. 1999. № 11. С. 11.

Поиск согласия, консолидации общества осознавался политической элитой на разных стадиях развития российского федерализма. Так, в 1994 году сделана попытка подписания Договора об общественном согласии. В этом документе сформулирован ряд важных консенсуальных положений.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

¹ Договор об общественном согласии. М., 1994.

² Договор об общественном согласии. М., 1994. С. 16–17.

центром и территориями были явно не выполнимы. Кроме того, предполагалась обязательность подписания Договора лояльными регионами, политическими партиями и общественными объединениями. Однако «навязанное» согласие не может быть интегрирующим фактором в социальной системе. 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 мной 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, но и на федерального законодателя. С учетом сказанного принцип позитивного обязывания может быть сформулирован следующим образом:

«При разграничении компетенции Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по конституционно

установленным предметам ведения определяются полномочия федеральных органов государственной власти и полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые они обязаны выполнять за счет средств своих бюджетов и за выполнение которых несут ответственность, установленную федеральным законодательством».

Принцип девятый — принцип взаимной ответственности. Российская модель разделения государственной власти предполагает жесткую конституционно-правовую ответственность субъектов Российской Федерации и их органов государственной власти. Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (со всеми его изменениями и дополнениями) наряду с 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 26⁹). Как отмечалось, возложение полномочий субъекта РФ на федеральные органы и образование подобного федерального органа вместо законно избранных главы (президента) и законодательного (представительного) органа субъекта РФ противоречит статьям 73 и 77 Конституции РФ и вполне может быть истолковано как присвоение властных полномочий региональных органов государственной власти, которое недопустимо и преследуется по закону в Российской Федерации (часть 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 правовых актов. Рассмотрим основные составляющие данного принципа.

1. Высшая юридическая сила Конституции в правовой системе Российской Федерации — закреплена самой Консти-

¹ *Варламова Н.В.* Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С.98.

туцией 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 считает¹ 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 применяться не может. Однако данная позиция пользуется поддержкой в регионах, особенно в республиках.³

¹ *Страшун Б.А.* Вступительная статья // Федеральное конституционное право России. Основные источники по состоянию на 15 сентября 1996 г. Учебное пособие для студентов юридических вузов и факультетов. М., 1996. С. VIII–IX.

² Например: *Авакьян С.А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 202–205; *Лексин И.В.* Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998. С. 159–163.

³ Например: *Галеев М.* Договор Российской Федерации и Республики Татарстан о взаимном делегировании полномочий // Федерализм в России. Казань, 2001; *Хакимов Р.* Об основах асимметричности Российской Федерации // Федерализм в России. Казань, 2001.

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.¹

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 уста-

¹ Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998. С. 164–165.

навливают 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 проти-

воречия 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 недостижения 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). 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 мной. — В.Ч.) 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 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

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. М., 1999. С. 512–513.

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, закреплённой 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 серьёзные 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 ещё в 1996 году. По её 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 её 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 её субъектами в конкретных сферах общественных отношений, нельзя признать обоснованной её позицию в отношении федеральных законов, закрепляющих принципы такого вертикального разделения государственной власти.

¹ Умнова И.А. Современная российская модель разделения власти между Федерацией и её субъектами (актуальные правовые проблемы). М., 1996. С. 16–17.

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 не закреплена. Статьями 72 и 76 Конституции подобная возможность не предусмотрена.

¹ Хабриева Т.Я. Разграничение законодательной компетенции Российской Федерации и ее субъектов // Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации. М., 2003. С. 136.

Более того, Конституционным Судом сформулирована четкая правовая позиция в отношении сравнительной силы федеральных законов: «Ни один федеральный закон в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не обладает по отношению к другому федеральному закону большей юридической силой» (Определение от 5 ноября 1999 года № 182-О¹).

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».²

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

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 52. Ст. 6460.

² *Лексин И.В.* Договорное регулирование федеративных отношений в России. М., 1998. С. 169.

и на особую юридическую силу, сопоставимую с силой Конституции».¹

В кандидатской диссертации Е.В. Чурсиной, подготовленной под моим руководством, сформулирована интересная позиция по этому вопросу.² Принципы разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерацией и ее субъектов по предметам совместного ведения относятся к объекту конституционного регулирования. В рамках действующей Конституции РФ (до проведения конституционной реформы) они могут быть установлены законодательно, но не обычным федеральным законом, а законом, регулирующим общественные отношения конституционного значения, а именно: **федеральным конституционным законом**. Принятие такого конституционного закона, во-первых, сформирует и закрепит общее согласие Российской Федерации и ее субъектов по основам федеративного устройства Российского государства (посредством одобрения Советом Федерации, состоящим из представителей органов государственной власти субъектов РФ). Во-вторых, создаст правовую основу для безусловного исполнения федеральным законодателем установленных принципов вследствие высшей юридической силы конституционного закона по отношению к обычным федеральным законам. Данный подход безусловно интересен и в определенной мере будет использован в дальнейшем.

По моему мнению, однако, исходя из части 3 статьи 11 Конституции РФ, представляется, что принципы разделения государственной власти могут быть нормативно урегулированы либо самой Конституцией, либо Федеративным

¹ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 32.

² Чурсина Е.В. Разграничение полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по предметам совместного ведения: Конституционно-правовое исследование. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Ставрополь, 2005. С. 9–10.

договором, выражающим общегосударственную волю и согласованную волю субъектов, образующих Российскую Федерацию. Т.Я. Хабриева, критикуя мою позицию о конституционной возможности заключения нового Федеративного договора, считает, что указанные конституционные нормы не позволяют делать такой вывод.¹

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 мной 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.

¹ Хабриева Т.Я. Российская Конституция и эволюция федеративных отношений // Государство и право. 2004. № 8. С. 12.

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. 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 обуславливают неадекватное восприятие объекта и предмета Федеративного договора.

Авторы первого комментария Федеративного договора, принимавшие активное участие в его разработке, объясняют эти терминологические особенности следующим образом: «Термин «Федеративный договор» включает в себе более широкое понятие, чем Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. Дословно «федерация» означает «объединение», «союз» — форму государственного устройства или форму государственного единства народов в многонациональной стране. «Федеративный договор» подчеркивает федеративный характер государства, в котором все составляющие его части находятся в состоянии взаимоувязывающихся договорных отношений субъектов. Организация федеративного государства не сводится к взаимоотношениям органов власти, целого и его составных частей. Федерация — целостность, а не отдельные федеральные органы.

Следовательно, предметом Федеративного договора могут быть не только вопросы разграничения 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 тра-

дициями, 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. мое. — *В. Ч.*) 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 пятнадцать 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 элемен-

¹ Федеративный договор: Документы. Комментарий / Редкол.: Абдулатипов Р.Г. и др. М., 1992. С. 18–19.

ты конституционно-правовых статусов Российской 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 Российской Федерации. М., 2002. 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, как отмечалось, 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. Конституция РФ не запрещает подобной правовой формы. Более того, частью 3 статьи 11 Конституции РФ закрепляется возможность ее применения. Во всяком случае, при буквальном толковании конституционной нормы следует именно такой вывод.

Необходимо 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 все субъекты 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, как отмечалось, является необоснованным. 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

¹ *Абдулатипов Р.Г.* Национальный вопрос и государственное устройство России. М., 2000. С. 271.

² *Лебедев А.Н.* Статус субъекта Российской Федерации (Основы концепции, конституционная модель, практика). М., 1999. С. 157.

не учитывает правовых возможностей Федеративного договора в правовом регулировании других сфер федеративных отношений.

Значительно шире подходит к этому вопросу Н.В. Варламова, которая, не рассматривая конституционный вариант разграничения предметов ведения (статьи 71–73) незыблемым, считает крайне полезным для его конкретизации договорное регулирование. «В частности, представляется целесообразным, — пишет она по этому поводу, — заключить нечто вроде аналога Федеративного договора 1992 года (единого со всеми субъектами Федерации), в котором конкретизировать конституционное разграничение предметов 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.***

¹ Варламова Н.В. Современный российский федерализм: конституционная модель и политико-правовая динамика. М., 2001. С. 33.

По нашему мнению, в новом Федеративном договоре необходимо:

- закрепить государственное единство и разделение государственной власти как комплексный принцип федеративного устройства Российского государства;

- 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. Именно в этом месте наши позиции с Е.В. Чурсиной о необходимости установления федеральным конституционным законом принципов разделения государственной власти совпадают.

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», как отмечалось, имеет иное юридическое содержание, чем понятие «суверенитет», 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 за-

¹ Колюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: Курс лекций. М., 2003. С. 233.

коны 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 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 самостоятельности 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 осно-

вам 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* уравновесить сложившуюся в нашей стране тенденцию к сверхцентрализации федеральной власти, 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.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федеративная реформа в России, необходимость которой была обусловлена дезинтеграционными процессами девяностых годов прошлого столетия, позволила сохранить российскую государственность и не допустить распада Российской Федерации, как это произошло с Советским Союзом. В этом, по моему мнению, заключается ее важнейшее историческое значение для дальнейшего развития Российского государства.

В ходе проведения федеративной реформы, однако, осуществлено изменение государственного устройства России без надлежащей корректировки Основного Закона страны. Вопреки Конституции РФ осуществлен пересмотр предметов совместного ведения, некоторые из которых полностью переданы в ведение Российской Федерации. В других сферах компетенция регионов настолько урезана, что не позволяет говорить о совместном ведении в этих общественных отношениях.

Федеративные правоотношения все более явно и отчетливо заменяются административно-правовыми, характерными для унитарного государства. Наметившийся переход от разграничения полномочий к их делегированию, создавая иллюзию расширения самостоятельности субъектов РФ, увеличил зависимость регионов от федерального центра. Запрет на выборы руководителя субъекта РФ привел к умалению конституционного права граждан избирать и быть избранным в органы государственной власти, уменьшению достигнутого в обществе уровня развития демократического правового государства. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти федерального центра и регионов, в том числе Конституционный Суд РФ выстраиваются в единую пресловутую

вертикаль государственной власти под руководством главы государства.

На наших глазах утрачиваются федеративные начала в устройстве Российского государства. И, что самое опасное, возрождается **политический страх** в регионах. Не дай Бог, сделать что-нибудь вопреки политике правящей партии и воли Президента. Высшее руководство страны превращается в религиозный **тотем**, на критику которого накладывается **табу**.

Наметилась тревожная тенденция в федеральном законодательстве, возрождена официальная доктрина **позитивистского** правопонимания. В условиях становления однопартийной политической системы право явно или неявно отождествляется с волей правящей политической партии, возведенной в закон. Причем закрепление в законе тех или иных правовых норм нередко не соответствует закономерностям развития федеративного демократического государства, не учитывает потребностей федеративных субъектов. Законодательство превращается в произвольное решение законодателя, приспособленного к достижению тех или иных политических целей. Правовая чехарда последних лет, когда без серьезных научных проработок ломается вся система общественных отношений в той или иной сфере, а затем дается команда к возврату или серьезному исправлению к еще не вступившему в силу закону, является ярким тому подтверждением.

В результате проводимых государственно-правовых преобразований нарушен конституционный баланс федеральной и региональных властей, происходит неизбежное в этой связи развертывание и обострение **противоречия между Российской Федерацией и составляющими ее субъектами по поводу разделения государственной власти и государственного единства страны**.

В сложившейся ситуации особое значение приобретает критическая функция науки, которая внутренне присуща научной мысли. В противном случае наука превращается в

придворную алхимию, единственной целью которой является восхваление и обоснование мудрости верховной власти. Сегодня возникает архисложная и во многом неблагодарная задача: донести до высшего руководства страны всю пагубность подобной правовой политики и предложить перспективную модель российского федерализма, основанную на согласованных с субъектами РФ принципах разделения государственной власти в стране. Именно таким путем без применения силовой парадигмы представляется возможным достичь консолидации общества и общенационального единства, реально интегрировать регионы в ***ЕДИНУЮ РОССИЮ***, что является важнейшим на современном этапе развития российской федеративной государственности.

ОБ АВТОРЕ

Черепанов Виктор Алексеевич — руководитель Ставропольского центра мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края, доктор юридических наук, заслуженный юрист Российской Федерации, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Ставропольского филиала Северо-Кавказской Академии государственной службы.

Закончил два факультета Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова: в 1972 году — факультет психологии, в 1978 году — юридический факультет. Работал в Институте социологических исследований Академии наук СССР (1972–1974 годы), в Министерстве внутренних дел СССР на научной и педагогической работе (1974–1990 годы), в налоговых органах (1990–1991 годы), занимался предпринимательской деятельностью (1991–1994 годы). Был избран депутатом Государственной Думы Ставропольского края первого созыва, где занимал должность председателя контрольно-счетной палаты (1994–1997 годы). В 1997–1999 годах работал в Администрации Президента Российской Федерации на должности заместителя полномочного представителя Президента Российской Федерации в Республике Адыгея, Республике Дагестан, Кабардино-Балкарской Республике, Карачаево-Черкесской Республике и Ставропольском крае. Государственный советник Российской Федерации 2 класса. В 2000 — 2002 годах — заместитель, а затем первый заместитель главы города Ставрополя. С 2003 года — руководитель Ставропольского центра мониторинга права при Государственной Думе Ставропольского края.

Автор более 100 научных работ в различных отраслях знания (психологии, социологии, юриспруденции). При его участии написан первый учебник по социологии в Советском Союзе «Рабочая книга социолога», который выдержал

три издания в нашей стране (1977, 1983, 2003) и переведен на многие иностранные языки. Являлся одним из разработчиков нового направления в науке — оперативно-розыскной психологии, по проблематике которой им написаны монографии, учебные пособия, разделы в учебники и учебные пособия, в том числе: «Из опыта специального сотрудника» (в соавторстве, 1976), «Основы разведывательного опроса» (1978), «Разведывательный опрос» (в соавторстве, 1979), «Психологические вопросы оперативно-розыскной деятельности» (1981), «Психологические основы работы со спецаппаратом» (1982), «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел» (в соавторстве, 1989), «Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел» (в соавторстве, 1991). Автор многочисленных работ в области российского федерализма, налоговой политики, предпринимательской деятельности, в том числе монографий и пособий: «Справочник предпринимателя» (1991), «О налоговой политике в Ставропольском крае» (1995), «Бизнес и политика» (1997), «Единый налог на вмененный доход» (в соавторстве, 1998, 1999), «Конституционно-правовые основы разделения государственной власти между Российской Федерацией и ее субъектами» (2003), «Теория российского федерализма» (2005).

Научное издание

ЧЕРЕПАНОВ Виктор Алексеевич

Федеративная реформа в России

Монография

Оригинал-макет и обложка подготовлены *А.В. Воробьевым*
Корректор *Т.Н. Недосарова*

Сдано в набор 04.11.2006. Подписано в печать 16.11.2006.
Формат 60х88/16. Бумага офсетная.
Гарнитура «Таймс». Печать офсетная. Усл.-печ. л. 20,0.
Тираж 1 000 экз. Заказ № 64–7.

Издательство «Социально-политическая МЫСЛЬ»
7720376@mail.ru. 141200, МО, г. Пушкино, Московский пр-т, 42. Тел. **772–03–76**.
Отпеч. в ОАО «Можайский полиграфический комбинат. 143200, МО, г. Можайск, ул. Мира, 93.