**Содержание**

Введение

Глава I. Развитие Российской Федерации

§ 1.1 Основы конституционного статуса РФ и ее субъектов

§ 1.2 Соотношение законодательства субъектов федерации и федерального законодательства

Глава II. Российский федерализм и региональная политика в РФ

§ 2.1 Ассиметричный федерализм

§ 2.2 Проблема разграничения предметов ведения и полномочий

§ 2.3 Федеральное вмешательство в права субъектов

Заключение

Список использованной литературы

**Введение**

Актуальность. Россия в начале XXI века переживает сложный переходный период в своем экономическом и политическом развитии. Стране приходится одновременно решать ряд серьезных социально-политических и экономических проблем, охватывающих существенные аспекты общественного, государственного и федеративного устройства России. Нерешенность указанных проблем федерализма России определяет актуальность темы исследования.

Любая федерация обладает своеобразными чертами, что отражает специфику исторического развития, традиций, культуры народа, социально-этнического состава общества и т.д. Но при всех различиях и особенностях есть признаки, общие для федераций. Одним из них является разграничение предметов ведения и полномочий федерального центра и субъектов федерации.

Формально-юридически наша страна обладает основными признаками федеративного государства. Вместе с тем сложившиеся в ней федеративные структуры имеют ряд особенностей, превращающих российский федерализм в весьма специфическое явление.

90-е годы ознаменовались формированием новых федеративных отношений в России. Выход из острого политического государственного кризиса в известной степени определился подписанием Федеративного Договора, который предотвратил развал России по примеру Советского Союза. В последующем Федеративный Договор стал составной частью новой Конституции, которая провозгласила федерализм в качестве одного из основополагающих принципов государственного устройства, принцип разграничения полномочий между федеральным центром н субъектами Федерации, а также равноправие субъектов Федерации во отношениях с федеральной властью, что явилось важным шагом по пути продвижения к реальному федерализму. Потребовался сложный, длительный процесс, чтобы субъекты Федерации получили юридически равные права. Но говорить о фактическом равенстве субъектов Федерации еще рано, так как прежде всего не завершено формирование политико-правовых основ разграничения полномочий. Конституция России 1993 г. характеризует ее государственный строй как федерацию. Однако справедливо отмечается в литературе, что «любая конституция, принятая в переходный период, имеет преимущественно рескриптивный характер. Она не фиксирует наличное государственное устройство, а описывает его желаемое (должное) состояние… Конституция закрепляет только общие принципы федеративного устройства, оставляя «на потом» и их доктринальную конкретизацию, и выработку механизмов их реализации».

Требует своего решения и проблема выравнивания уровней социально-экономического развития регионов в Российской Федерации. Разница в уровне обеспеченность стандартами социальных благ между субъектами Федерации сильно различается, что крайне опасно для федеративного государства. Однако имеющиеся в конституциях республик и уставах других субъектов Федерации несоответствия важным положениям федеральной Конституции достаточно остро ставят вопрос о гарантиях равноправия всех субъектов Российской Федерации, образованных по национальному или территориальному признакам. В решении этой проблемы сталкиваются два подхода: в республиках считают правомерным существование неравноправного конституционного статуса других субъектов Федерации, а в краях и областях ставят вопрос о выравнивании их статуса с республиками.

Сегодня из 89 субъектов Федерации только 10 обеспечивают более половины поступлений в доходную часть федерального бюджета. В то же время многие территории не только не в состоянии перечислять сколько-нибудь значительные суммы в федеральный бюджет, но и сами оказываются во все большей зависимости от финансовой поддержки центра. В связи с этим должны быть разработаны научно-обоснованные программы преодоления этих противоречий, прежде всего путем устранения различий в социально-экономическом развитии территорий.

Президентская власть пытается осуществить централизацию, корни и оправдание которой – в генетике российского пространства власти. В этом смысле создание семи федеральных округов, выведенных непосредственно на Москву, и связанные с этим эрозия прав субъектов федерации и неизбежная девальвация их значения – оправданы. Но само по себе создание федеральных округов отражает лишь интерес власти, но не интерес государства и тем более не интерес общества.

Мировая практика регулирования федеративных отношений не дает стандартных решений, однозначно применимых для России. Тем более что Россия является страной с большим числом субъектов Федерации; их статус, природно-климатические условия, структура экономики настолько разнообразны, что аналогов в мире не существует.

Разработанность. Политико-экономические аспекты, вопросы управления и самоуправления, то есть взаимоотношения между федеральными органами власти и субъектами Федерации фактически выпадали из поля зрения исследователей.

Так, в конце XIX начале XX века внимание обществоведов и государствоведов привлекала проблема применимости федеративной модели к устройству Российского государства в целом. С началом демократических преобразований российское общество получило возможность не формально, а по сути рассматривать и внедрять в государственное строительство идеи федерализма. В связи с этим, заметное место в публикациях ученых, политиков, публицистов занимают политико-правовые вопросы федерализма, вопросы преемственности в развитии российского федерализма, этапы становления и его перспективы.

В данной курсовой работе использовались исследования таких авторов, как Д.В.Бадовского, Л.Карапетяна, Ф.Мухаметшина, М.Х.Фарукшина и многих других. Повышенный интерес к проблеме федерализма не является случайным, так как уже давно федерализм превращается в важнейшую составную часть региональной политической жизни. Тем не менее, указанная проблема относится к числу наименее разработанных в России. До последнего времени имеющиеся по этой проблеме публикации по преимуществу рассматривали отдельные вопросы отношений власти по вертикали и управления "федеральный центр - субъекты Федерации - местное самоуправление". И лишь за редким исключением к России подходили как к объекту управления, имеющему федеративную природу. В любом случае знаний, полученных в результате исследований, недостаточно, и это должно стимулировать поиски.

Цели и задачи. Исходя из всего вышеперечисленного, цель данной курсовой работы – изучение фактора ассиметричного федерализма государственного регулирования территориального развития РФ. Для достижения цели ставятся следующие задачи:

1. выявить сущность федерализма, его генезис и особенности в России;
2. исследовать проблемы выравнивания конституционного статуса субъектов Российской Федерации;
3. показать влияние ассиметричного федерализма на государственное регулирование территориального развития РФ.

Структура работы.

Данная курсовая работа состоит из введения, двух глав основной части, заключения и списка использованной литературы.

**Глава I. Развитие Российской Федерации**

**§ 1.1 Основы конституционного статуса РФ и ее субъектов**

Проблемы становления современного федеративного государства являются насущными и одними из важнейших для современной России. Во многом от того, удастся ли перейти к подлинно федеративному государству, зависит дальнейшая судьба России: сохранение единства государства, успешное проведение экономической реформы, демократизация политической жизни, интеграция с соседними государствами, эффективное функционирование законов и многое другое.

В марте 2000 г. исполнилось восемь лет юридическому оформлению федеративного государства в современной России. В подписанном 31 марта в Кремле Федеративном договоре (включившем в себя фактически три договора: с республиками; краями и областями; автономными образованиями) впервые в современной истории России был юридически провозглашен и гарантирован федеративный характер Российского государства. Затем в новой Конституции России 1993 г. положения федеративного договора были развиты, приведены в систему, конкретизированы и закреплены в своей основе.

Но вот уже прошло семь лет после принятия Конституции. И сегодня с точки зрения законодательной и правоприменительной практики отчетливо видны ее сильные и слабые стороны. Не претендуя на законченность и бесспорность своих мыслей и положений, я хотел бы предложить концептуальные изменения Конституции, касающиеся федеративного устройства Российского государства.

Конституция Российской Федерации 1993 г. в целом заложила современную правовую основу развития федеративного государства и федеративных отношений в России. В ст. 1 Основного Закона записано: “Российская Федерация – Россия есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления”. В ст. 5 Конституции зафиксировано: “ Российская Федерация состоит из республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов – равноправных субъектов Российской Федерации… Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны”.

Глава 3 Конституции “Федеративное устройство” раскрывает эти основополагающие принципы федеративного устройства Российского государства, закрепляет базовые механизмы взаимодействия федеральных органов власти и государственных органов власти субъектов Федерации. Как показала пятилетняя практика становления и развития федеративных отношений, эти принципы и большинство механизмов в целом обеспечивают эволюционный характер развития федеративного государства.

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа:

1. Создание основ социалистического федерализма (1918-1936);
2. Утверждение фактического унитаризма в государственном устройстве России (1937-1985);
3. Реформы государственного устройства перед принятием Конституции 1993 г.
4. Федерализм в России возник и развивался по идеологическим схемам большевизма, положившего в основу федерации не реальную демократизацию власти, а преодоление «национального гнета». Российская Федерация была провозглашена на Всероссийском съезде Советов в январе 1918 г. Этим устанавливалось новое государственное устройство не только собственно России (как мы ее понимаем сегодня), но и всей бывшей Российской империи, на территории которой впоследствии был создан СССР. На российской территории начался хаотичный процесс создания автономий (республик и областей) по национальному или географическому признаку, хотя ясных границ национального расселения не существовало, да и население в национальном отношении часто было смешанным. Тем не менее, этот процесс активизировался после принятия Конституции РСФСР 10 июля 1918 г. Были созданы Башкирская, Татарская, Дагестанская и другие АССР, а также ряд автономных областей (Чувашская, Карельская, Марийская и др.). Всего в 1923 г. в составе РСФСР находилось 11 автономных республик, 14 автономных областей и 63 губернии и области. Созданный в 1922 г. СССР являл собой совершенно иное федеративное государство, ибо состоял из равных субъектов с правом выхода из федерации. Это объединение народов было тесно связано с антидемократической сущностью тоталитарного государства и являло собой фиктивную федерацию. Самым заметным результатом такого устройства как СССР, так и РСФСР явился подспудно развившийся национализм, особенно опасный там, где он проявился в этнически смешанном обществе и на произвольно определенных территориях. После создания СССР внимание к процессам государственного устройства РСФСР было существенно ослаблено. Во-первых, к этому времени всем стало ясно, что нелепая идея мировой революции и ожидания соответствующего расширения территориальных границ РСФСР потерпела полный крах. Во-вторых, в центре внимания правящей партии оказались вопросы укрепления Союза ССР, который преподносился как результат национальной политики партии и лично И.В. Сталина.
5. Ко времени принятия Конституции СССР (1936 г.) и РСФСР (1937 г.) государство стало уже по существу унитарным. В Конституции РСФСР были поименно перечислены 16 автономных республик и 5 автономных областей (10 имевшихся национальных округов не были названы). Что касается краев и областей, в которых проживало подавляющее большинство населения страны, то они субъектами Федерации по-прежнему не признавались. Без какого-либо правового камуфляжа были ликвидированы многие автономии, а целые народы подвергнуты массовой депортации. Опыт государственного устройства советского периода ясно указывает, что тоталитаризм и федерализм несовместимы. Идея преодоления «национального гнета» и утверждение «национальной государственности» служили средством, отвлекающим народы от создания подлинной демократии и правового государства. Федерализм являл собой только прикрытие для жестко централизованного государства.
6. Мощная демократическая волна, вызванная перестройкой и последующими реформами, обострила процессы государственно-правового развития страны в целом и России в частности. Неумение властей найти адекватные политические ответы на этот вызов времени в соединении с нараставшими объективными потребностями в демократизации государственного устройства привели к распаду СССР и «параду суверенитетов» автономных образований РСФСР. В 1990-1991 гг. большинство автономных республик и многие автономные области России провозгласили себя суверенными государствами в составе РСФСР. В условиях усилившихся центробежных тенденций, создавших опасность распада Российской Федерации, большое значение имело заключение 31 марта 1992 г. Федеративного договора, который 10 апреля 1992 г. был включен в Конституцию как ее составная часть. Однако это не решило всех проблем государственного устройства Российской Федерации и не привело к полной ликвидации националистических устремлений в ряде регионов. Хотя права субъектов Федерации и были расширены, но их равноправие по существу закреплено не было.

Конституция РФ устанавливает не только принципы федеративного устройства России, но и более конкретно закрепляет важнейшие черты статуса как федерации, так и ее субъектов, разграничение компетенции между ними.

Конституционный статус Российской федерации включает наряду с рассмотренными выше фундаментальными положениями и некоторые другие главнейшие черты российской федеративной государственности.

Это, прежде всего, имеющиеся у Российской Федерации государственно-правовые признаки, характерные для федеративного государства:

1. суверенитет Российской Федерации, распространяющийся на всю ее территорию и проявляющийся в верховенстве федеральных Конституции и законов;
2. федеральная Конституция и федеральные законы;
3. федеральные органы государственной власти (законодательные, исполнительные, судебные), чьи полномочия распространяются на всю территорию РФ;
4. государственная территория, целостная и неприкосновенная, включающая в себя территории всех субъектов федерации, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними (на территории РФ не допускается установление таможенных границ, пошлин, сборов и каких-либо иных препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств);
5. единое гражданство РФ;
6. государственный язык;
7. единые Вооруженные Силы;
8. единая денежная единица — рубль (введение и эмиссия других денег в России не допускается, денежная эмиссия осуществляется исключительно Центральным банком РФ);
9. государственные символы: государственный флаг, герб и гимн Российской Федерации;
10. столица РФ.

Эти важнейшие элементы конституционного статуса Российской Федерации обусловливают характер и содержание ее компетенции, включающей конкретные полномочия и предметы ведения.

Оставаясь суверенным государством, Российская Федерация в то же время может участвовать в межгосударственных объединениях и передавать им часть своих полномочий в соответствии с международными договорами, если это не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина и не противоречит основам конституционного строя РФ.

В России — несколько видов субъектов федерации, это ее особенность. Общее число субъектов — 89: 21 республика, 6 краев, 2 города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область, 10 автономных округов, остальные субъекты — области. Конституция РФ допускает возможность принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта. Это делается в порядке, установленном федеральным конституционным законом[[1]](#footnote-1).

Республики — субъекты РФ — это государства в составе Российской федерации, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции Российской федерации. Они образованы как формы национальной государственности, воплощают самоопределение соответствующих наций. Статус республики определяется Конституцией РФ и конституцией республики. Республика имеет государственно-правовые признаки государства в составе РФ. К ним относятся:

* Конституция республики, республиканское законодательство;
* система органов государственной власти республики, которая устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленных федеральным законом;
* территория, причем границы между субъектами могут быть изменены только с их взаимного согласия;
* республиканское гражданство;
* государственный язык;
* собственные символы государства.

Края, области, города федерального значения, автономная область, автономные округа — это государственные образования в составе РФ, обладающие всей полнотой государственной власти вне пределов компетенции РФ. Автономии образованы по национально-территориальному принципу, а остальные из перечисленных — по территориальному. Автономные образования были созданы как формы национальной государственности соответствующих народов, способы их самоопределения. Статус данных видов субъектов федерации: края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа определяется Конституцией РФ и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа. Устав принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта[[2]](#footnote-2).

Для конституционного статуса субъектов федерации характерно наличие следующих элементов:

* устава;
* своего законодательства;
* системы органов государственной власти соответствующего субъекта федерации, которая самостоятельно им самим устанавливается в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, определенными федеральным законом;
* территории, границы которой могут быть изменены только с взаимного согласия органов власти сопредельных субъектов РФ.

Положение автономии может иметь особенности по сравнению с другими субъектами. Может быть принят федеральный закон об автономной области, автономном округе. Это должно делаться по представлению их законодательных и исполнительных органов.

Отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и органами власти края или области.

Пребывание в составе РФ в качестве субъекта предполагает взаимодействие с федеральными органами, участие в их работе. Равноправие всех субъектов Российской Федерации между собой, в том числе во взаимоотношениях с федеральными государственными органами, обусловливает их равные правомочия в таких взаимоотношениях. Субъекты имеют гарантированное представительство в Совете Федерации, их законодательным (представительным) органам принадлежит право законодательной инициативы в Государственной Думе. Конституция РФ предусматривает возможность изменения статуса субъекта. Это может произойти по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта в соответствии с федеральным конституционным законом[[3]](#footnote-3).

**§ 1.2 Соотношение законодательства субъектов федерации и федерального законодательства**

В эффективном продвижении правовых реформ особое место занимают изменения конституционного законодательства, которые включают наряду с Конституцией РФ федеральные законы и законы субъектов Федерации, предметом регулирования которых являются конституционно-правовые отношения. Именно в конституционном законодательстве отражаются коренные политические и экономические изменения, которыми богата политико-правовая жизнь России последнего десятилетия. И если учесть роль конституционного законодательства как базовой отрасли нормативно-ценностной ориентации, «ядра» публичного права, то становится ясно, что недостатки конституционного законодательства проецируются на другие отрасли права и ведут к негативным последствиям развития законодательства в целом.

В нынешних условиях ведущая отрасль российского права испытывает ряд серьезных проблем. К их числу можно отнести, прежде всего, отсутствие концепции конституционного законодательства.

Правовое регулирование конституционного законодательства не имеет четко сформулированной конечной цели, достижение которой предполагает развитие нашего общества. Несмотря на провозглашение комплексной характеристики Российской Федерации как государства демократического, федеративного, правового, социального и светского, в конституционном законодательстве не зафиксированы «правовые вехи», позволяющие ориентировать отраслевое законодательство. Например, демократическое государство невозможно без гарантий основных институтов прямой демократии[[4]](#footnote-4).

Поэтому представляется необходимым закрепить в Конституции РФ принципы участия народа в выборах, референдуме, органах местного самоуправления. Конституция России 1993 г. закрепила федеративную форму государственного устройства страны. Но российский федерализм как распределение власти по вертикали, установление сдержек и противовесов в отношениях между федеральными органами власти и органами субъектов, ее составляющих, еще в стадии становления.

Часть 3 ст. 11 Конституции РФ гласит, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов Федерации осуществляется Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. При этом выделены две группы полномочии Российской Федерации: исключительных (ст. 71) и совместных с субъектами (ст. 72). Полномочия субъектов Федерации определяются по остаточному принципу (ст.73). Предметы совместного ведения - это сферы общественных отношений, которые по Конституции отнесены к ведению Федерации, но к нормативному регулированию и управлению которыми допускаются и субъекты Федерации (ст. 76)[[5]](#footnote-5).

Вместе с тем Конституция не определяет, какими должны быть федеральные законы в сфере совместного ведения Федерации и се субъектов. Более того, не предусмотрен и особый порядок рассмотрения и принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, который позволял бы в обязательном порядке учитывать мнение отдельных субъектов Федерации по законопроекту.

Сегодня ничто не мешает федеральному законодателю осуществлять "исчерпывающее" нормативное регулирование по вопросам совместного ведения Федерации и ее субъектов. А отдельные субъекты, которых не устраивает федеральное законодательство в данной области, в индивидуальном порядке добиваются "исключительных" полномочий, используя договорный механизм, что противоречит ст. 136 Конституции РФ.

На современном этапе, когда сформированы органы государственной власти субъектов Федерации, их законодательная деятельность по вопросам, относящимся к предмету совместного ведения с Федерацией, более целенаправленна, конкретна и опережает законодательство центра. Это объясняется тем, что пробелы законодательства в регионах ощущаются острее, они более существенно сказываются на деятельности представительных и исполнительных органов власти, на функционировании предприятий различных форм собственности, на степени пополнения и исполнения регионального бюджета, на взаимодействии центра и регионов. Все это заставляет субъекты принимать законодательные акты, устраняющие пробелы в вопросах, отнесенных к предмету совместного ведения с Федерацией. В отдельных случаях они выходят за пределы установленной компетенции.

На практике встречаются случаи, когда законодательные акты регионов, регулирующие определенные правоотношения и применяемые в течение значительного времени, перестают реализовываться, так как противоречат вновь принятому федеральному закону, который иначе регламентирует одноименный вопрос, относящийся к предмету совместного ведения. Это мешает нормальному функционированию законодательных органов, влечет не только интеллектуальные, но и материальные затраты, порождает правовой нигилизм, разрушает сложившиеся правоотношения, а в целом отрицательно сказывается на производственно-хозяйственной, социально-экономической деятельности региона, приводит к обращениям в различные судебные инстанции. Так, приведенное выше Временное Положение об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы рассматривалось Судебной коллегией по гражданским делам Калининградского областного суда, Судебной коллегией по гражданским делам Верховного Суда РФ и Конституционным Судом РФ.

Чтобы преодолеть сложившуюся практику, представляется необходимым в специальном федеральном законе предусмотреть два положения. Первое: любой договор между Российской Федерацией и ее субъектами после его заключения должен представляться на ратификацию в Совет Федерации. Второе: закрепить в императивной форме верховенство федерального закона в случае коллизии между договором и федеральным законом, что исключит какую-либо возможность поставить договор выше закона.

Можно считать незаслуженным забвение в конституционно-правовой практике России принятия Основ законодательства. По форме и содержанию Основы законодательства, закрепляющие общие принципы и цели правового регулирования, нормы прямого действия и рекомендательные нормы для субъектов Федерации, в наибольшей мере соответствуют целям конкретизации закрепленного в Конституции РФ разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и субъектами.

Была бы оправданной и разработка в данном случае модельных (типовых) законодательных актов как основ», для законотворчества субъектов Федерации, но отдельным вопросам совместного ведения Федерации и субъектов. Либо при принятии федеральных законов по предметам совместного ведения, непосредственно действующих на всей территории страны, предоставлять отдельным субъектам право иного законодательного регулирования или исключить для них действие отдельных статей данного закона.

Наконец, возможно изменить организационную модель регулирования общественных отношений в сферах совместного ведения Федерации и ее субъектов. Субъекты должны иметь право не просто участвовать в подготовке федеральных законов по вопросам совместною ведения, но и отстаивать в процессе законотворчества свои интересы. Например, следовало бы предусмотреть обязательное направление Государственной Думой проектов Федеральных законов в сфере совместного ведения не просто для сведения органов власти субъектов Федерации, а на заключение, которое не может быть проигнорировано. В результате неизбежно возникнет механизм рассмотрения законопредложений субъектов Федерации, согласования, принятия либо мотивированного их отклонения.

На фоне кризиса, охватившего все стороны государственного механизма в России, большую актуальность приобрела проблема точного и безусловного соблюдения Конституции Российской Федерации как фундамента правовой системы государства. Как известно, любая норма права почти ничто без принудительного осуществления предписаний, в ней заложенных. Специфика принуждения в конституционном праве, в отличие от гражданского или трудового, базируется на том, что основными его адресатами являются властные субъекты — государство, государственные органы, должностные лица, осуществляющие публичные, политические функции. Поэтому и возможность принудительной правореализации нормативных предписании упирается в разработку особой системы способов (мер) принуждения властных субъектов к исполнению своих обязанностей либо путем возложения определенных обязанностей, либо ограничений в основном организационного порядка.

Именно эту задачу и выполняет такая разновидность юридической ответственности, как конституционная, то есть ответственность за наиболее существенные нарушения норм конституционного права.

Проблема существования самостоятельного вида юридической ответственности лишь сравнительно недавно стала предметом изучения в науке российского конституционного права. Первые специальные исследования о правовой природе и особенностях ответственности по конституционному праву относятся к началу 70-х годов. Достаточно сказать, что даже в определении (дефиниции) ответственности за нарушения конституционных норм среди ученых нет единства (публично-правовая, конституционная, государственная, уставная). Также не существует какого-либо общепризнанного подхода и к содержанию категории конституционно-правовой ответственности[[6]](#footnote-6).

Попробуем охарактеризовать две имеющиеся основные концепции конституционно-правовой ответственности и их наиболее «слабые» места.

Сторонники первой понимали под ответственностью обязанность претерпевания различных правоограничений, выступающих последствием правонарушения. Авторы второго подхода к конституционной ответственности представляли ее в виде принудительной реализации санкции правовой нормы как последствия совершенного конституционного правонарушения. Различие между этими определениями ответственности фактически сводится к отказу от рассмотрения категории ответственности через понятие «обязанность». Основным недостатком обоих направлений является низведение ответственности к негативной оценке со стороны государства, выражающейся в несении определенных обременении виновного в правонарушении.

На наш взгляд, понятие конституционной ответственности должно включать следующие признаки:

* государственное и(или) общественное осуждение в виде заложенного в норме требования применения или непосредственного использования принудительных мер преимущественно организационного характера, реже личного характера, состоящих в лишении властных полномочий, утрате юридической силы акта, остановке (приостановке) работы государственного органа или прекращении деятельности общественного объединения и т. п.;
* совершенное противоправное деяние, то есть конституционное правонарушение, с важнейшими его условиями (элементами): объективной противоправностью и виной;
* установившаяся между правонарушителем и государством правовая связь в момент совершения противоправного деяния, характеризующаяся возникновением специального охранительного отношения[[7]](#footnote-7).

Таким образом, ответственность, с нашей точки зрения, представляет собой правовую связь (состояние), которая возникает вследствие несоблюдения правовой нормы между участниками нарушенного правоотношения, воплощается в установлении нормативного, обращенного к правонарушителю требования подвергнуться государственному или общественному осуждению (порицанию) и реализуется, как правило, в применении государственно-принудительных средств в виде разнообразных ограничений к правонарушителю (лишение права, возложение дополнительной правовой обязанности или принуждение к исполнению неисполненной обязанности) либо в восстановлении нарушенных прав пли правопорядка нарушителем под прямой угрозой использования государственного принуждения.

Опираясь на имеющиеся разработки, к числу мер конституционно-правовой ответственности субъектов федерации следовало бы отнести:

1. отстранение от должности высшего должностного лица — главы исполнительной власти субъекта;
2. роспуск или приостановление деятельности высшего органа законодательной власти субъекта;
3. отмена или приостановление действия актов органов власти субъекта органами государственной власти федерации;
4. признание недействительными актов органов власти субъектов судами по обращениям органов власти федерации;
5. временное перераспределение предметов ведения и полномочий (как правило, конкурирующих) в пользу органов власти федерации;
6. изменение статуса субъекта федерации;
7. назначение специального федерального представителя для управления субъектом («прямое президентское правление»);
8. ввод специальных милицейских или военных подразделений в случаях, определенных федеральным законодательством[[8]](#footnote-8).

Классифицировать перечисленные федеральные санкции (меры ответственности) можно по различным основаниям. Во-первых, в зависимости от применяющих их органов их можно разделить на:

* санкции органов исполнительной власти федерации (отмена или приостановление действия актов);
* санкции судебных органов (признание актов органов власти субъектов недействительными) и санкции, налагаемые совместно несколькими федеральными органами (ввод войск, роспуск законодательного органа, отстранение от должности главы исполнительной власти субъекта).

Во-вторых, систематизация может основываться на разграничении мер ответственности по правовому результату:

* меры, по которым акты органон власти утрачивают юридическую силу (признание актов недействительными, отмена или приостановление их действия вышестоящими органами);
* меры, лишающие должностное лицо или орган властных полномочий (отстранение от должности высшего должностного лица, роспуск или приостановление деятельности законодательного органа);
* меры, преобразующие правовой статус субъектов права (принятие федерального закона об изменения статуса субъекта);
* меры по использованию прямого принуждения (деятельность армии, милиции и т. п.)[[9]](#footnote-9).

В-третьих, меры ответственности (санкции) можно подразделить на окончательные и временные, в зависимости от длительности воздействия. Например, признание недействительным акта всегда имеет окончательный характер, а ввод воинских подразделений в субъект федерации может применяться только временно.

В-четвертых, меры ответственности можно классифицировать по степени использования государственного принуждения:

* меры, основанные на средствах косвенного, опосредованного правовой процедурой принуждения (лишение юридической силы, лишение властных полномочий, возложение обязанностей);
* меры фактического, прямого физического принуждения (использование армии и милиции).

В-пятых, меры ответственности можно разграничить и по использованию функционального критерия: карательные меры, основой которых является назначение наказания, возложение специальных отрицательных обременений, ставящих органы государственной власти в подчиненное положение к федерации, фактически лишающие их государственного статуса, — ликвидация собственной системы управления субъектом, то есть отстранение от должности высшего должностного лица и приостановление либо роспуск законодательного органа, а также назначение федерального представителя для управления субъектом, перераспределение предметов ведения и полномочий; восстановительные меры, возвращающие статус-кво, существовавший до нарушения правовых установлений, — отмена или приостановление действия незаконного акта, признание акта недействительным; меры пресечения, выражающиеся в основном в использовании средств прямого государственного принуждения, в целях оперативного пресечения правонарушений со стороны органов государственной власти субъектов — ввод подразделений милиции, армии для подавления мятежей, беспорядков, сепаратистских выступлений.

В литературе на сегодняшний день тема ответственности субъектов федеративных отношений — федерации и ее членов — разработана недостаточно. Причем в работах, посвященных проблемам конституционной ответственности, лишь отрывочно отмечается возможность применения санкций к органам власти субъектов федерации за несоблюдение федерального законодательства[[10]](#footnote-10).

Основной проблемой данного этапа конституционного развития России можно назвать создание четкой системы взаимоотношений федеральных и региональных органов власти в целях стабильности федеративной формы устройства государства. В настоящее время федеральные органы власти практически не имеют правовых способов воздействия на органы власти субъектов Федерации. Тому свидетельство многочисленные акты несоответствия конституций (уставов), законов и иных нормативных актов субъектов Федерации федеральному законодательству, неисполнение решений федеральных судов, присвоение полномочий органов власти Федерации, в том числе и по заключенным договорам между Российской Федерацией и отдельными субъектами.

По нашему мнению, необходимо в ближайшее время внести поправки в Конституцию России с целью создания стройной системы мер конституционной ответственности субъектов Федерации.

В Конституции Российской Федерации закреплены лишь две меры ответственности: приостановление действия актов органов исполнительной власти субъектов Президентом России до решения соответствующего суда (ч.2 ст. 85) и признание неконституционными правовых актов субъектов Конституционным Судом Российской Федерации по запросам федеральных органов (ст. 125). Возникают вопросы: как быть в том случае, если субъект (его органы власти) отказывается выполнить решение Конституционного Суда либо открыто нарушает федеральные законы? Нужно в числе первых поправок в Конституцию России и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» ввести такие меры ответственности субъектов Федерации, как:

* временное отстранение от должности высшего должностного лица субъекта (президента, губернатора) в случае нарушения им Конституции и федеральных законов после предварительного уведомления о необходимости привести в соответствие изданные им правовые акты и отказа от выполнения этих требований в срок до трех месяцев указом Президента России. Окончательное отстранение от должности происходит по итогам рассмотрения дела в Конституционном Суде,
* приостановление деятельности законодательного (представительного) органа власти субъекта и его роспуск в том же порядке, что и при решении вопроса об отстранении от должности высшего должностного лица субъекта;
* в случае отсутствия высших органов государственной власти субъекта назначение Президентом России временного федерального управления данным субъектом федерации сроком не более чем на год. В случае необходимости продления срока согласие должен давать Совет Федерации;
* крайней мерой конституционной ответственности является введение в субъект федерации внутренних войск, армии и спецподразделений милиции в случае вооруженных столкновений, угрозы территориальной целостности Российской Федерации, деятельности сепаратистских групп. Подобная мера вводится указом Президента, согласованным с Советом Федерации. При неотложной необходимости указ вступает в силу немедленно с одновременным внесением его на утверждение Совета Федерации[[11]](#footnote-11).

На мой взгляд, необходимы исследования по разработке новых видов ответственности субъектов Федерации, их органов и должностных лиц. Так, И. А. Умнова предлагает изучить возможность закрепления в Конституции России такого вида конституционно-правовой ответственности, как преобразование статуса субъекта Федерации вследствие признания несостоятельности территории в том статусе, который ей предоставлен. В результате применения такой меры субъект либо будет присоединен к другому субъекту Федерации в качестве административно-территориального образования, либо на его основе будет образована федеральная территория.

В такой ситуации требуется введение в перечень мер конституционной ответственности комплексной меры правового воздействия о признании системы государственной власти субъекта антиконституционной.

В виде последствий ее использования будет автоматически выступать применение сразу целого комплекса мер — смещение главы исполнительной власти, роспуск законодательного органа, приостановление действия конституции (устава) субъекта, введение прямого федерального управления, перераспределение совместных предметов ведения и полномочии в пользу Федерации и др.

В литературе было высказано предложение о принятии федерального закона «О конституционной ответственности», в котором были бы четко «определены юридические основания для наступления неблагоприятных последствий конституционной ответственности, равно процедурные вопросы отрешения от должности высших должностных лиц», и создании Кодекса конституционных правонарушений. По нашему мнению, эти предложения несколько скороспелы и недостаточно обоснованны. Показателен даже факт отсутствия в российской науке конституционного права специальных исследований, посвященных проблемам конституционной ответственности субъектов Федерации.

Думается, становление института конституционно-правовой ответственности должно пройти несколько этапов.

**Глава II. Российский федерализм и региональная политика**

**§ 2.1 Ассиметричный федерализм**

Современные исследователи федерализма справедливо отмечают, что хотя и нет и мире абсолютно совершенных моделей государственного устройства, есть государства, выбор которыми федеративной формы устройства обеспечивает целостность и стабильность, мир и согласие внутри них.

В современную эпоху становится все сложнее идентифицировать государство как федеративное, так как основные критерии носят оценочный характер, до сих нор отсутствует их единая классификация. В мировой практике можно встретить унитарные государства, которые достигают такой степени децентрализации, что по определенным параметрам автономии превосходят субъектов федеративных государств (если, к примеру, сравнивать пока официально признаваемых унитарными Италию и Испанию с Индией, считающейся федерацией, то уровень децентрализации государственной власти по вертикали у первых значительно выше, нежели у второй).

Необходимо заметить, что спектр проблем дискуссионного характера, касающихся конституционной модели современного российского федерализма, весьма широк. Предметом научной полемики являются концептуальные вопросы, касающиеся роли Конституции РФ 1993 г. в утверждении российского федерализма: можно ли назвать современную конституционную модель российскою федерализма шагом вперед по сравнению с моделью, заложенной Федеративным договором и предыдущей Конституцией в ее последней редакции. В какой мере современная конституционная модель российского федерализма отвечает требованиям эффективности и демократизма государственной власти? Адекватному ответу на поставленные вопросы поможет обращение к мировым тенденциям, формирующим наиболее совершенные черты федерализма[[12]](#footnote-12).

В целом в мире наблюдаются демократизация федеративных отношений и возрастание ответственности носителей государственной власти пропорционально увеличению объема их функций и полномочий, что смещает акценты в механизмах обеспечения единства и разделения государственной власти по вертикали. При сохранении субординации системы общенационального права и государственной власти, необходимого сочетания элементов централизации и децентрализации в современной модификации федерализма система государственной власти все более интенсивно подкрепляется развитием отношений, основанных на нецентрализации (самоуправлении), субсидиарности (пропорциональности компетенции при разделении государственной власти), а также кооперации, подразумевающей сотрудничество и взаимную ответственность сторон федеративных отношений, возрастание значения согласительных и координационных форм и процедур взаимодействия. Обобщение названных основных тенденций позволяет вывести так называемую идеальную модель федерализма современного государства - нецентрализованный (по принципу самоуправления), симметричный (равноправие одинаковых по своей государственно-правовой природе субъектов Федерации), кооперативный федерализм (основанный на сотрудничестве и взаимной ответственности сторон федеративных отношений), построенный на территориальном принципе организации государственной власти по вертикали. Все эти показатели характерны для стабильных федеративных государств, и они получают свое закрепление в соответствующих конституциях[[13]](#footnote-13).

Какова же российская конституционная модель федерализма с этих позиции?

Россия является самой большой федерацией по составу субъектов (89). Ее отличают ярко выраженные элементы асимметрии и разнородность с точки зрения демографических и социально-экономических характеристик входящих в нее субъектов (иллюстрация тому - сравнение двух субъектов РФ: 10-миллионная Москва и Эвенкийский округ с населением меньше 25 тыс.). Наличие противоречий в правовом регулировании федеративных отношений (о чем подробнее будет сказано ниже), достаточно высокая степень распространения фактов несоответствия конституций (уставов) и законодательства субъектов РФ положениям Конституции РФ, определяющим федеративное устройство государства, - все это свидетельствует об опасности сохранения в России и в дальнейшем состояния неустойчивой и кризисной федерации. Однако в ее противоречивости и конфликтности можно увидеть, как это ни странно, и положительные стороны. Современные процессы федерализации, основанные на конфликтности, возможно, есть своеобразный российский путь к выздоровлению, позволяющий держать на плаву сложнопостроенный и неравномерный каркас государственного устройства. Пока идет противостояние центра и составных частей России, у каждой из сторон сохраняется надежда на то, что путь к совершенству остается открытым. Собственно говоря, сами по себе конфликты не страшны, а, наоборот, благотворны, если обе стороны имеют взаимный интерес быть вместе. Противостояние в таком случае нацелено на поиск гармонии сосуществования, но не на разделение и размежевание. Вопрос заключается в следующем: есть ли это движение в одном направлении, и направлен ли путь к совершенствованию федеративных отношений; предназначено ли субъектам Российской Федерации в этой связи быть действительно частями единого целого - государства Российского.

В этом смысле новая конституционная модель видится более прогрессивной по сравнению с предыдущей. Ее основные черты, на мой взгляд, выглядят следующим образом.

По Конституции 1993 г. Россия стала более централизованной Федерацией по сравнению с федеративным устройством, определяемым в Конституции (Основном Законе) РФ в редакции 1992 г. В новой модели устранены существенные элементы конфедеративных связей, закреплен принцип единого и неделимого суверенитета Российской Федерации (ст. 4). По сравнению с Федеративным договором сужен статус республик, которые теперь не называются «суверенными». В ведение Российской Федерации отнесены некоторые вопросы, относившиеся ранее к совместному ведению (в частности, правовое регулирование интеллектуальной собственности); ужесточен режим единого регулирования международных и внешнеэкономических связей, прав и свобод человека и гражданина, общегосударственных стандартов; более последовательно закреплен централизованный характер судебной системы.

Россия приблизилась в большей мере к канонам симметричного классического федеративного государства. Вместо трех версии правового статуса субъектов Федерации по Федеративному договору в действующей российской Конституции учрежден принцип равноправия субъектов Федерации. Конституционно закреплены единый для всех субъектов Федерации перечень предметов совместного ведения Федерации и ее субъектов (ст. 72), а также принцип остаточной компетенции субъектов Федерации (ст. 73), что означает в свою очередь расширение элементов нецентрализации и кооперативного федерализма. В то же время с учетом особенностей периода, в который принималась новая Конституция РФ, не удалось довести последовательно до конца многие прогрессивные идеи полноценной федерализации России. Об этом свидетельствует теперь уже более чем пятилетний период действия Конституции России 1993 г., обнаруживший ряд недостатков конституционного регулирования федеративных отношений как в содержательном плане, так и в технико-юридическом[[14]](#footnote-14).

Противоречия, обнаруживаемые в Конституции имеют разную природу и разную цену. В связи с особенностями действующей Конституции РФ как документа политического компромисса в известной мере существует ряд концептуальных противоречий, содержащих источник перманентной конфликтности.

Одно из наиболее серьезных противоречий – это противоречие между принципом равноправия субъектов Российской Федерации и разной конституционно-правовой природой субъектов Федерации с вытекающими отсюда различиями в правовом статусе составных частей России.

Именно исторические традиции России недавнего прошлого породили феномен «матрешечных» субъектов Федерации, т.е. вхождение автономных округов в состав краев, областей, признанных в то же время по Конституции равноправными субъектами Федерации.

Другое серьезное противоречие концептуального характера - попытка соединить собственно национальный и территориальный факторы в государственном устройстве в том варианте, в котором он существует в настоящее время в России. Национальный фактор во многом является у нас "квазинациональным" не только потому, что лишь в четырех из 21 республики титульная нация составляет большинство населения, а в Еврейской автономной области - всего 4% евреев. Данная проблема нуждается в значительно более глубоком рассмотрении, так как связана с вопросом обеспечения действия главных принципов основ конституционного строя. С внедрением конституционных принципов равноправия граждан Российской Федерации, народовластия, а также равноправия субъектов РФ сущность организации новой федерации должна быть именно территориальной.

Существенной для федеративной государственности России является и противоречивость закрепления в Конституции правовых форм разграничения предметов ведения и полномочий (соотношение между ст. 4, 11, 15 и 76 Конституции РФ). Спор о том, что первично при разграничении предметов ведения и полномочий - договор или федеральный закон, приобрел достаточно затяжной характер. Именно эти разногласия в немалой степени мешали принятию Федерального закона "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации", работа над которым велась палатами Федерального Собрания РФ более трех лет. До сих пор конституции немалого числа республик в составе России определяют договор приоритетной формой правового регулирования по сравнению с Конституцией и федеральным законом (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Ингушетия и ряд других)[[15]](#footnote-15).

Складывающаяся в связи с этим государственно-правовая практика требует критической юридической оценки. Если договор имеет приоритет над Конституцией и федеральным законом, то речь должна идти о договорной федерации, о новом типе договорного государства, если Конституция и закон (ст. 4, 15) первичны, а договор — вторичен, то мы имеем дело с классическим суверенным правовым государством.

Другая группа противоречии, обнаруживаемых в Конституции РФ, возникла, как представляется, в результате определенной недоработки и небрежности при ее подготовке и принятии. Эти противоречия в меньшей степени связаны собственно с поиском компромисса в определении парадигмы федеративных отношений, и их "цена" с точки зрения политико-правовых последствий менее существенна. Однако несовершенство конституционного регулирования не может не мешать эффективности федеративных связей.

В частности, считается, что именно уступкой республикам оказалось включение в ст. 5 Конституции РФ наряду с ч. 1 и ч. 5, которая нивелирует общий конституционный принцип равноправия субъектов Федерации, уточняя, что он действует только во взаимоотношениях субъектов Федерации с федеральной властью. По этой же причине перечень субъектов РФ в ст. 65 дан по шести категориям, а не общим списком, хотя сами субъекты признаны равноправными.

По-видимому, следствием спешки явилось и то обстоятельство, что в ст. 71 и 72 Конституции РФ встречаются совпадающие предметы ведения (п. "в" ст. 71 и "б" ст. 72 - защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств). Явное несоответствие обнаруживается между п. "а" ст. 71. согласно которому изменение Конституции РФ отнесено к ведению РФ, и ст. 136, устанавливающей, что поправки к гл. 3-8 Конституции РФ принимаются после одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов Российской Федерации. Можно было бы привести и другие примеры подобных противоречий, конкретно обнаруживаемых сегодня в процессе непосредственного применения норм действующей Конституции РФ[[16]](#footnote-16).

Более чем пятилетний период действия Конституции Российской Федерации наряду с противоречиями выявил пробелы в Конституции Российского государства.

Так, обращает на себя внимание неполнота конституционного регулирования системы принципов федерализма (ч. 3 ст. 5). В частности, не закреплен основополагающий принцип конституционного разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами (ст. 71, 72), в то время как вытекающий из него принцип разграничения предметов и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обозначен специально (ч. 3 ст. 5).

Длительное время имелись трудности в толковании ст. 76 Конституции РФ, а именно: ч. 1 и 2. Сохранялся открытым вопрос, могут ли по предметам ведения РФ и предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов приниматься акты Президента РФ и Правительства РФ. В настоящее время решением Конституционного Суда РФ этот пробел восполнен, однако Суд осуществил это не путем толкования, а в процессе рассмотрения конституционности отдельных положений Федерального закона, а именно: Лесного кодекса РФ. В своем постановлении от 9 января 1998 г. Конституционный Суд, ссылаясь на статьи 90, 115, 125 (пункт «а» части 2) Конституции РФ, указал на то, что Президент РФ и Правительство РФ также принимают собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения[[17]](#footnote-17).

Как показала практика реализации Конституции, несовершенным оказался перечень ст. 72 (возникли вопросы, к какому виду предметов ведения относятся государственная служба, миграция, межбюджетные отношения, социальное обслуживание и др.). Пока пробелы восполняются двухсторонними договорами между органами государственной власти Федерации и субъектов РФ, где такие сферы относятся к совместному ведению. Однако, думается, такая практика неконституционна. Исходя из смысла ст. 72 и 76 Конституции РФ, конкретизация предметов совместного ведения возможна лишь с помощью федеральных законов. Определение же вопроса о том, относится ли данная сфера к предмету совместного ведения, установленного Конституцией, является прерогативой Конституционного Суда РФ (ст. 125 Конституции РФ).

Весьма серьезный пробел в Конституции РФ - неопределенность в основах ответственности органов государственной власти и должностных лиц Федерации и ее субъектов за несоблюдение Конституции РФ, федеральных законов, неисполнение решений судов (возможность применения институтов федерального вмешательства, досрочного роспуска органа государственной власти, отстранения от должности).

Наличие противоречий и пробелов, снижающее эффективность федеративных связей, свидетельствует о важности поиска путей решения данных проблем. Идеальным вариантом является совершенствование самой Конституции РФ, внесение в нее поправок. Этот путь - наиболее юридически чистый, но достаточно долгий и не всегда реальный. И хотя к этому нужно стремиться, представляется, что сегодня основное внимание следует уделить расширению использования двух других, более оперативных способов устранения конституционных противоречий и пробелов. Это - толкование Конституционным Судом РФ отдельных статей Конституции РФ и принятие федеральных конституционных и федеральных законов по тем вопросам федерализма, решение допустимо в форме законодательного регулирования и в определенной мере направлено на исполнение и конкретизацию судебных актов толкования российской Конституции.

Имея в виду тот факт, что Российская Федерация представляет собой весьма многочисленное по составу ее субъектов государство с ярко выраженными элементами асимметрии, а также учитывая значительную степень несоответствия актов субъектов Федерации Конституции РФ и федеральным законам в настоящее время, в целом напрашивается вывод о том, что централизм пока неизбежен. Необходим он и по причине длительно сохраняющихся кризисных явлений в социально-экономическом развитии России, в результате которых все больше регионов остановятся дотационными.

Таким образом, современная конституционная модель российского федерализма, являясь в определенной мере продуктом политического и правового компромисса, тем не менее, в целом сориентирована на развитие классической и достаточно сильной федерации (принцип равноправия, конституционное разграничение предметов ведения и полномочии, институт совместного ведения Федерации и ее субъектов, единство государственного суверенитета России, прерогатива Федерации в регулировании прав и свобод, международных связей, централизованная судебная система и др.). Эта тенденция подкрепляется решениями Конституционного Суда РФ, который устраняет неопределенность в понимании отдельных противоречивых положений российской Конституции. И с этой точки зрения представляется, что современной конституционной моделью сделано больше к укреплению федерации, чем к ее разрушению. Однако вопрос о том, пойдем ли мы и далее по пути совершенствования России именно как федерации, сохраняет свою злободневность. Непременными условиями успеха российского федерализма являются преодоление общих кризисных явлений экономического, социального и правового характера как негативных факторов, влияющих на стабильность и развитие федеративных отношений; создание механизма обеспечения соблюдения Конституции Российской Федерации и действующей конституционной модели федерализма, в частности посредством повышения общей правовой культуры и осознания ценности федерализации России и, наконец, решение задач совершенствования конституционно-правового регулирования федеративных отношений, которые были выше затронуты мною.

Основополагающий принцип федерализма, состоящий в верховенстве норм федеральной Конституции и ее одинаковой силе для всех субъектов федерации, подвергся пересмотру при определении статуса последних в период повальной болезни суверенизации.

В период подготовки Федеративного договора активно развивалась идея перехода от конституционной федерации к конституционно-договорной. По всей вероятности, именно она обусловила создание не имеющей аналога в современной международной практике прецедента: Конституция Российского федеративного государства была составлена из двух частей – собственно Конституции и приложенного к ней федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и соответствующими органами ее субъектов.

Эта новелла о практике российского конституционализма нашла одобрение в центральных и властных местных структурах, да и в научной среде главным образом в связи с тем, что параллельно шла подготовка проекта новой Конституции. В этих условиях Федеративный договор сыграл и продолжает играть позитивную роль в выяснении и согласовании ряда основополагающих начал преобразования Российской Федерации.

Но это не означает превращения нашей федерации из конституционной в конституционно-договорную. Правовую основу федеративного государства и его эффективного функционирования и сегодня составляет федеральная Конституция, а также Федеративный и иные государственно-правовые договоры в той мере, в какой они соответствуют федеральной Конституции. Федеративный договор имел целью преобразование государственного устройства страны в направлении децентрализации и расширения полномочий субъектов федерации, но не превращение России из конституционной в договорную федерацию. Именно эта идея была заложена в его названии и содержании.

В порядке возражения против данного тезиса обычно ссылаются на ч. 3 ст. 11 Конституции РФ, которая устанавливает, что разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти субъектов РФ осуществляется Конституцией, Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий. Данная норма Конституции, однако, не может рассматриваться вне связи с другими ее фундаментальными положениями.

В частности, федеративное устройство страны основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти. Вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов решен в ст. 71, 72, и 73 Конституции.

Кроме того, ст. 76 Конституции РФ установлено, что по предметам ведения РФ принимаются федеральные конституционные законы. В свою очередь ст. 136 Основного Закона России предусматривает, что поправки к гл. 3-8 Конституции РФ принимаются в порядке, предусмотренном для принятия федерального конституционного закона, и вступают в силу после их одобрения органами законодательной власти не менее чем 2/3 субъектов РФ. Отсюда следует, что никакие новые договоры не могут изменить или отменить конституционные установления по разграничению предметов ведения и полномочий РФ (федеральных органов) и ее субъектов (органов субъектов федерации).

Не следует ли из изложенного, что ч. 3 ст. 11 содержит внутреннее противоречие? Полагаю, что нет. Положение о возможности разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ Конституцией, Федеративным и иным договорами не уравнивает субъектов этих договоров. Их конституционный статус не меняется. Согласно ч. 2 и 3 ст. 78 Конституции РФ речь идет о взаимной передаче федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов федерации своих полномочий, если это не противоречит Конституции РФ и федеральным законам[[18]](#footnote-18).

Иначе говоря, Конституция РФ предусматривает возможность заключения таких договоров между правительством РФ и правительствами субъектов федерации, соответствующими министерствами и ведомствами по отраслям управления. Не может быть договора между РФ в целом и субъектом федерации как равноправными государствами. Конституция РФ закрепила равноправие субъектов федерации между собой, а не их равноправие с федеративным государством, в котором они состоят. В Конституции сохраняется иерархия федеративного государства и его субъектов. Нет лишь иерархической соподчиненности между последними, они равноправны между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти.

В связи с этим обратим внимание на ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, согласно которой федеральная Конституция имеет высшую юридическую силу и прямое действие на всей территории России. По предметам ведения РФ имеют прямое действие федеральные конституционные законы и федеральные законы.

Следовательно, Конституция РФ, Федеративный и иные договоры имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны. Доминирующее положение занимает Конституция РФ, которая устанавливает конституционную, а не договорно-конституционную или договорную природу Российской Федерации. Основу верховенства на всей территории РФ федеральной Конституции составляет не договор о союзе, в который объединяются субъекты РФ, а единство суверенной власти, которое существовало до и сохраняется после подписания Федеративного договора и не ставится под сомнение иными договорами, заключенными федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов федерации.

При этом, однако, федеральная Конституция установила, что предусматриваемая ею политическая децентрализация не может быть построена на принципах отвлеченного математического равенства субъектов, а должна сообразовываться с конкретной обстановкой децентрализуемого региона, его экономическим потенциалом, развитием промышленности и сельского хозяйства, численностью населения, наличием центров культуры и пр. Федеральная Конституция предусматривает такую возможность в форме заключения договоров между федеральными органами и органами власти субъектов федерации. До последнего времени идея асимметричной федерации не находила поддержки со стороны федеральных органов государственной власти. Однако после подписания договора “О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти Республики Татарстан” отношение к ней изменилось. Асимметрия стала рассматриваться как фактор консолидации российской государственности.

В связи с этим правомерен вопрос, может ли федерация быть стабильной и прочной, если асимметрия состоит в предоставлении тому или иному субъекту федерации особого статуса, не соответствующего федеральной Конституции. При такой асимметрии, игнорирующей общефедеральный Основной Закон, между данным субъектом и федерацией в целом устанавливаются иные, менее тесные отношения. Нарушение меры приводит к новому качеству. Некоторые положения названного договора напоминают не договор федеральных властей с властями субъектов федерации о перераспределении полномочий, а договор между самостоятельными государствами.

Постановка этих вопросов – не результат казуистики или юридического крючкотворства, а попытка обратить внимание на недопустимость волюнтаристского отношения к заключению договоров с субъектами федерации, отступления от ряда положений федеральной Конституции. Речь не о том, что федеральные органы не могут заключать договоры с отдельными субъектами федерации, но такие договоры должны носить государственно-правовой, а не международно-правовой характер и заключаться в рамках федеральной Конституции и не противоречить ей. Конституция не может и не должна пасть жертвой этих договоров, напротив, такие договоры правомерны лишь постольку, поскольку они соответствуют федеральному Основному Закону. Федеральная Конституция продолжает оставаться критерием легитимности Федеративного и иных государственно-правовых договоров, заключаемых между органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, а также договоров между ее субъектами. Это специально оговаривается в ч. 1 разд. II Основного Закона России. Поэтому свобода усмотрения органов государственной власти и их должностных лиц, заключающих между собой договоры, ограничивается требованиями именно федеральной Конституции.

Самой серьезной коллизией новой Конституции является противоречие между принципом равноправия субъектов РФ и разностатусность республик, с одной стороны, краев и областей – с другой, автономных округов – с третьей. Само сохранение различных наименований субъектов Федерации обуславливает их различия. По Конституции России республики в отличие от других субъектов Федерации:

а) являются государствами;

б) имеют конституции, а не уставы;

в) вправе устанавливать свои государственные языки.

Кроме того, на практике республики могут иметь свое республиканское гражданство (что противоречит Конституции РФ).

В ст. 66 Конституции РФ также закреплено неравноправие краев и областей и входящих в их состав автономных округов. Получается явное противоречие с принципом равноправия всех субъектов, так как равноправные субъекты не могут входить в состав друг друга – это предполагает некоторую соподчиненность. Данная проблема обостряется в связи с тем, что п. 1 ст. 67 Конституции РФ указывает: “территория РФ включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ним”. Если мы рассматриваем автономные округа как некие территориальные образования, входящих в состав других территориальных образований – краев и областей, то неясно, как нам считать территорию автономных округов – как территорию самостоятельных субъектов Федерации или как территорию, входящую в состав территории края или области.

В то же время в продолжающих подписываться договорах зачастую вопреки Конституции РФ содержится перераспределение не только совместных предметов ведения и полномочий, но и ряда предметов ведения и полномочий РФ в пользу субъектов РФ (Татарстан, Башкортостан, Саха (Якутия), Свердловская область…).

Более того, в Конституции говорится о разграничении предметов ведения и полномочий между государственными органами власти, а договоры подписывают только представители исполнительной власти, хотя речь в них идет и о разграничении полномочий в законодательной сфере. Фактически параллельно с конституционным правом (а порой и в противоречие ему) активно формируется договорное право…

И, наконец, следует упомянуть п. 5 ст. 66 Конституции РФ, где указывается, что “статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом”. Следовательно, предполагается, что статус у субъектов федерации может различаться, и они его могут изменять.

Статус субъекта федерации – это установленные Конституцией РФ и конституциями и уставами субъектов РФ права, обязанности и ответственность субъекта РФ. Если же Конституция говорит о равноправии субъектов, то как может разниться их статус? Таков первый круг проблем, вытекающих из несовершенства ряда статей Конституции РФ. В глобальном масштабе нам предстоит решить проблему: возможно ли построение в России симметричной федерации? Полагаю, в обозримой перспективе это сделать не удастся. И, прежде всего потому, что наша федерация продолжает базироваться на двух принципах: национально-государственном и территориальном. За последние годы мы значительно уменьшили неравноправие субъектов Федерации как следствие сталинской национальной политики. Но полностью уравнять в правах республики как национально-территориальные образования и края и области как территориальные образования не удастся и не нужно. Речь должна идти только о специфических правах, связанных с особенностями национального состава и национальных отношений в республиках (право на второй государственный язык, на национальную культуру), но отнюдь не с социально-экономическими и политическими правами и тем более льготами и привилегиями. Поэтому, полагаю, можно сохранить исторические названия субъектов Федерации (республики, края, области, автономные республики, автономные округа, города федерального значения), их основных законов, сохранив в Российской Конституции положение об их равноправии с точки зрения прав, обязанностей и ответственности, т.е. конституционно-правового статуса[[19]](#footnote-19).

Таким образом, Российская Федерация в обозримой перспективе de facto неизбежно будет сохраняться как асимметричное государство. Но эта асимметрия будет проявляться не на уровне важнейших конституционных полномочий, прав и обязанностей, а на уровне специфических особенностей, связанных с экономическими, культурными, историческими, национальными и географическими особенностями того или иного субъекта Федерации.

**§ 2.2 Проблема разграничения предметов ведения и полномочий**

Российская Федерация, реализуя суверенитет, имеет и осуществляет все права независимого государства. В то же время субъекты федерации также имеют свою компетенцию. Конституция РФ, Федеративный договор, законодательство наделяют федерацию в лице федеральных органов государственной власти широкой, многогранной компетенцией, оставляя в то же время обширные права ее субъектам.

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ РФ

Проблема определения компетенции федеральных органов власти является главной и наиболее сложной в любом федеративном государстве. Федерация не может обладать неограниченными полномочиями по управлению страной, она обязана делиться этими полномочиями с субъектами Федерации, без чего государственная власть не может носить демократический характер. Субъекты Федерации заинтересованы в существовании сильной федеральной власти, наделенной широкими полномочиями для защиты и обеспечения общих интересов. Но в то же время они не хотят утратить своей самостоятельности, а обладать правом решать лишь второстепенные вопросы жизни своего населения. Это — объективное противоречие любой федерации, заставляющее власти тщательно и оптимально проводить разграничение компетенции государственных органов федерации и ее субъектов.

Мировая практика выработала формулу решения этой проблемы, которая состоит в установлении:

а) исключительный компетенции федеральных органов власти,

б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов,

в) исключительной компетенции субъектов федерации[[20]](#footnote-20).

Такое решение проблемы характерно для США, ФРГ, Австралии и других федераций.

Российская Федерация следует по этому испытанному пути: статья 71 Конституции содержит перечень вопросов, находящихся в ведении Федерации; ст. 72 — перечень вопросов, находящихся в местном ведении Федерации и ее субъектов; а в ст. 73 закреплена (без перечня вопросов) вся остаточная (т.е. за пределами ведения первых двух) компетенция субъектов Федерации.

Разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и ее субъектами возможно только на основе Конституции, Федеративного договора и иных договоров по этим вопросам. Это положение включено в число основ конституционного строя (ч. 3 ст. 11 Конституции), оно призвано воспрепятствовать решению проблемы разграничения в неправовых формах или хотя бы путем принятия законов, а также постановлений исполнительной власти. Здесь самый чувствительный нерв федерализма и одновременно залог стабильности власти на всей территории Федерации.

Отнесение Конституцией тех или иных вопросов к числу предметов ведения Федерации означает установление исключительной компетенции федеральных органов (Президента РФ, Федерального Собрания, Правительства РФ). Эти и только эти органы в праве издавать по перечисленным вопросам присущие им правовые акты (указы, законы, постановления), осуществляя нормативное регулирование и текущее управление. Предметы ведения, таким образом, это и сферы полномочий федеральных органов государственной власти, в которые не вправе вмешиваться органы государственной власти субъектов Федерации.

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 18 пунктах ст. 71 Конституции РФ, можно условно разделить на несколько групп:

1) Вопросы государственного строительства;

2) Вопросы регулирования экономики и социального развития;

3) Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;

4) Вопросы обороны и охраны границы;

5) Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;

6) Вопросы метеорологии, статистической отчетности и др.;

7) Государственные награды и почетные звания Российской Федерации[[21]](#footnote-21).

Из этого перечня вопросов, составляющих предметы ведения Российской Федерации, можно сделать ряд важных выводов в отношении конституционных прерогатив Федерации, и в частности:

а) только на федеральном уровне можно изменять Конституцию, принимать законы о гражданстве и др.;

6) на территории субъектов Федерации могут располагаться объекты федеральной собственности;

в) только на федеральном уровне решаются вопросы ядерной энергетики, развития путей сообщения и деятельности в космосе;

г) только федеральные органы власти вправе осуществлять внешнюю политику, объявлять войну и заключать мир;

д) Вооруженные Силы являются едиными для всей страны, ни один субъект Федерации не вправе создавать собственные вооруженные формирования;

е) судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и др.[[22]](#footnote-22)

Исключительные полномочия федеральных органов затрагивают далеко не все сферы деятельности граждан и общественной жизни. Но именно в этих сферах проявляется суверенитет и территориальное верховенство Российской Федерации, ее назначение обеспечивать общие интересы многонационального населения страны.

ПРЕДМЕТЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

Под совместным ведением понимается отнесение определенных вопросов к компетенции в равной степени как Федерации, так и ее субъектов. По этим вопросам, следовательно, могут издаваться федеральные законы и законы субъектов Федерации, указы Президента РФ и акты президентов и глав администраций субъектов Федерации, постановления Правительства РФ и акты исполнительной власти субъектов Федерации. Вопросы совместного ведения не требуют жесткой централизации, а лишь регулирования в определенной части со стороны федеральных органов государственной власти. Но на практике это очень сложный вопрос.

Предметы ведения и полномочия органов Федерации, закрепленные в 14 пунктах ст. 72, можно условно разделить на несколько групп:

1) Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод;

2) Вопросы регулирования экономики и социального развития;

3) Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы;

4) Координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Федерации, выполнение международных договоров РФ.

Из этого перечня вопросов следует, что определенная часть отраслей права (административное, трудовое и др.) регулируется Федерацией и ее субъектами совместно, в то время как другие (гражданское, уголовное и др.) — только Федерацией. Федерация совместно с ее субъектами регулирует такую огромную сферу общественной жизни, как социальная сфера. В отношении создания системы органов государственной власти и местного самоуправления Федерация претендует только на совместное установление общих принципов.

В настоящее время в научной среде продолжает идти полемика: какой путь предпочтительнее для Российской Федерации - конституционный или договорный? Единого мнения по этому поводу нет.

Зачастую ученые-юристы основываются на двух основных точках зрения. В частности, Л. Болтенкова считает необходимым осуществление государственной власти на основе договорного распределения функций, полагая, что двустороннее регулирование государственно-властных полномочий участниками федеративных отношений создает гибкую модель федерализма, позволяет учитывать и согласовывать как интересы Федерации в целом, так и ее субъектов.

Другие полагают, что договорный процесс положил начало "эрозии российского государства как конституционной федерации" и постепенно превращает его в "договорное конфедеративное объединение разностатусных квазигосударств".

Есть более широкий взгляд на существующую проблему. Например, А. Аринин выделяет четыре позиции. Во-первых, договорный процесс создает предпосылки для решения проблем, возникающих в ходе развития федеративных отношений. Во-вторых, договорный процесс необходим и различается для отдельных субъектов федерации. (Такая точка зрения характерна для политических лидеров республик - субъектов Российской Федерации.) В-третьих, договоры разрушают российскую государственность, превращая ее в конфедерацию. В-четвертых, выдвигается тезис о необходимости соответствия договоров и соглашений Конституции и федеральному законодательству. А. Аринин придерживается именно этого тезиса. Соглашаясь с ним, хочу добавить, что договорный процесс, осуществленный в строгом соответствии федеральному конституционному закону, раскрывающему положения ст. 71, 72, 73 действующей Конституции, должен способствовать реальному "выравниванию" субъектов нашей "несимметричной" Федерации.

К сожалению, в основе практики регулирования федеративных отношений между Российской Федерацией и ее субъектами лежит договор о разграничении полномочий и предметов ведения. Попытаемся ответить на вопрос: что вызывает сомнение в договорной модели взаимоотношений между Российской Федерацией и ее субъектами?

В этой связи рассмотрим правовые проблемы порождаемые "массированным" внедрением договорной практики. Первый круг вопросов вытекает из договорных правоотношений "Российская Федерация - субъект (группа субъектов) Российской Федерации». Другие проблемы вызваны договорными правоотношениями групп субъектов Федерации между собой, без какого-либо участия Российской Федерации. И, наконец, проблема третья - договорные взаимоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами, затрагивающие компетенцию органов местного самоуправления. К слову, в последнем послании Федеральному Собранию Президент РФ сказал о том, что «договорная практика была естественным ответом на отсутствие законодательных актов, регулирующих и уточняющих наши федеративные отношения. При любом отношении к этой практике ясно, что она сыграла огромную роль в сохранении единства России, особенно в наиболее трудный период ее новейшей истории».

Начнем с анализа текстов договоров и соглашений. В соответствии с п. "в" ст. 2 Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Ленинградской области к предметам совместного ведения органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти Ленинградской области, помимо предметов совместного ведения, установленных ст. 72 Конституции РФ, относятся, например, вопросы таможенной политики Российской Федерации на территории Ленинградской области, в том числе эффективное использование таможенных платежей и сборов, собираемых на территории Ленинградской области, для поддержки экспорта и развития внешнеэкономической и таможенной инфраструктуры, включая вопросы создания и развития локальных таможенных зон. В сочетании с п. "ж" вышеназванной статьи Договора, согласно которому сертификация и лицензирование отдельных видов деятельности на территории Ленинградской области (в том числе иностранных фирм, коллективов и граждан, осуществляющих деятельность на территории Ленинградской области) отнесены к совместной компетенции, можно судить, насколько сузилась компетенция Российской Федерации, предусмотренная п. "ж" и "л" ст. 71 Конституции России.

В ст. 3 вышеприведенного Договора предусмотрено, что в целях разграничения полномочий между органами исполнительной власти Российской Федерации и органами исполнительной власти Ленинградской области по предметам совместного ведения, установленным ст. 72 Конституции РФ и перечисленным в ст. 2 настоящего Договора, органы исполнительной власти Ленинградской области заключают соответствующие соглашения с Правительством РФ. Данное положение полностью выводит заключение соглашений из-под контроля законодательной власти субъекта Федерации.

Положение ст. 8 Договора предусматривает возможность передачи федеральными органами исполнительной власти осуществления части своих полномочий органам исполнительной власти Ленинградской области в соответствии со ст. 78 Конституции РФ по соглашению во всех случаях, если в Конституции РФ или федеральном законе нет прямого запрета па передачу осуществления соответствующих полномочий. Стоит отметить, - что в ч. 2 ст. 78 Конституции РФ содержится более мягкая формулировка, согласно которой полномочия федеральных органов исполнительной власти могут передаваться органам исполнительной власти субъекта Федерации, "если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам".

Как известно, Конституция Российской Федерации, ее п. "з" ст. 71 относит к ведению Российской Федерации, в частности, федеральный бюджет и федеральные фонды регионального развития. Но объем курсовой работы не позволяет проанализировать договоры на этот счет, заключенные между Федерацией и другими ее субъектами, особенно Татарстаном и Башкортостаном. Однако рассмотрение их позволяет сделать вполне определенные выводы. Полосные договоры существенно не согласуются с нормами Конституции РФ. Кроме этого, они сопровождаются пакетами соглашений, которые в свою очередь сужают полномочия Федерации по сравнению с теми, которые установлены конституционными нормами.

Вторая, не менее серьезная проблема заключается в том, что группе субъектов Федерации, заключая соглашения и договоры между собой, позволяют себе не принимать во внимание нормы федеральной Конституции. Так. 30 июня 1997 г. было подписано соглашение между администрациями Сахалинской области, Хабаровского и Приморского краев "О развитии экономического сотрудничества". Положения преамбулы этого соглашения, как минимум, вторгаются в совместное ведение Российской Федерации и ее субъектов. Пункт "в" ст. 72 Конституции РФ предусматривает, что вопросы владения, пользования и распоряжения, в частности, природными ресурсами решаются и Федерацией, и ее субъектами совместно, тем более если речь идет об "определении стратегических направлений использования природных ресурсов Дальнего Востока".

Три субъекта Российской Федерации в п. 1.3 трехстороннего соглашения считают, что исходят ни много, ни мало из "общегосударственных интересов", хотя по п. "е" ст. 71 Конституции установление основ федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального и др. развития Российской Федерации есть ее исключительная прерогатива.

Вывод очевиден: при заключении соглашений подобного рода нарушается единство системы исполнительной власти, предусмотренное п. 2 ст. 77 Конституции РФ. Кроме того, углубляется разрыв между субъектами Федерации, составляющими единый экономический район России, усиливается "асимметричность" Российской Федерации.

Анализ договоров, заключенных между Правительством Москвы и субъектами РФ (их уже около 150) или подписанных Президентом Республики Татарстан (а среди них есть и международные), показывает, что многие из них существенно вторгаются в компетенцию собственно Российской Федерации.

Существует третья проблема, вытекающая из развития договорной практики. Она касается предметов ведения муниципальных образований, которые все чаще становятся предметом регулирования, но не в договорах, заключаемых между федеральными органами исполнительной власти и органами государственной власти субъектов РФ и являющихся приложениями вышеупомянутых договоров.

Конечно, становление местного самоуправления в реальной жизни России оказалось одной из самых сложных задач. На современном этапе возник комплекс экономических (затянувшийся кризис в переходе к рыночным отношениям), финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальных (распад существовавшей ранее социальной инфраструктуры, резкое снижение уровня жизни населения и т.д.), политических (падение доверия населения к институтам власти) трудностей. В таких сложных условиях процесс выполнения соглашений, вызывающих дублирование функций органов местного самоуправления органами государственной власти субъекта Российской Федерации (в том числе местными органами государственной власти), может даже выхолостить суть местного самоуправления, создать впечатление ненужности этого института, призванного укреплять демократизм гражданского общества и весь конституционно-правовой механизм интеграции. Из приведенных примеров и рассуждений напрашивается вывод, что подписание подобных договоров, а тем более соглашений в настоящее время является скорее исключительной, чем общепринятой практикой урегулирования отношений между федеральными и региональными органами власти. Необходим выход из создавшейся ситуации.

Радикальной мерой был бы переход к другой конституционной схеме разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, которая могла бы основываться на более детальном конституционном регулировании распределения предметов ведения и полномочии между законодательными и исполнительными органами власти Российской Федерации и субъектов РФ.

Схема эта могла бы выглядеть так:

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 осуществляет совместно Российская Федерация и ее субъекты.

3) Предметы ведения, но которым законодательную и исполнительную власть осуществляют совместно Российская Федерация и субъекты РФ.

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 субъекта РФ)[[23]](#footnote-23).

Предполагается, что предметом исключительного ведения субъекта РФ может считаться любой вопрос, который определенно не относится к ведению законодательной или исполнительной власти Российской Федерации. Хотя предлагаемая схема более сложна, чем нынешняя, и предполагает трудоемкий процесс каталогизации и классификации конкретных вопросов государственной жизни, она может избавить субъекты федеративных отношений от бесконечных пререкании и необходимости заключать дополнительные договоры о разграничении предметов ведения и полномочий.

Центральной проблемой любой федерации является проблема “разделения власти” – разграничения предметов ведения и полномочий между федеральным центром, органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления. В нашей стране в силу ряда причин (о чем речь пойдет ниже) разграничение полномочий пошло не по законодательной линии, а по линии договорных отношений между центром и субъектами Федерации, а также по линии блокирования со стороны ряда субъектов Федерации не то чтобы разграничения полномочий с органами местного самоуправления, но их создания (это – тема отдельного разговора).

Что же это за причины? Вспомним, как в начале 90-х годов вслед за распадом Союза была реальной опасность распада и России. Парад суверенитетов, охвативший российские автономии, привел на грань выхода из России Татарстан, Чечню и ряд других республик. В этих условиях центральные власти становившегося на ноги Российского государства вынуждены были идти на уступки националистам и сепаратистам разных мастей. Подписанный в конце марта 1992 г. Федеративный договор явился компромиссом центробежных и центростремительных сил в нашем государстве. С одной стороны, он позволил сохранить единство Российского государства, открыть начало действительному развитию федеративных отношений в России, с другой – договор юридически закрепил разнотипность различных субъектов Федерации, а также такое разграничение предметов ведения и полномочий, которое отражало тогдашнее соотношение сил между центром и субъектами Федерации, и, прежде всего республиками. Во-первых, ряд республик настояли, чтобы было три, а не один общий договор, подчеркнув тем самым различия между субъектами Федерации; во-вторых, не удалось предметы ведения (как в конституциях ряда других федеративных государств) разбить на три части: предметы ведения федерального центра; совместные предметы ведения и предметы ведения субъектов РФ. В Федеративном договоре выделили только две группы предметов ведения: федерального центра и совместные, оставив автоматически все остальные полномочия (в том числе и те, которые могут появиться в дальнейшем) в ведении субъекта Федерации. Это, с одной стороны, нарушило баланс предметов ведения, а с другой – неимоверно раздуло, довело до гипертрофированных размеров сферу совместных полномочий.

Сам процесс “дележа предметов ведения” не имел под собой серьезной аналитической и научной проработки, не опирался на отечественный (поскольку таковой вообще отсутствовал) и зарубежный опыт. Это был “политический торг”, в ходе которого все полномочия, которые становились предметом спора либо которые ни одна из сторон не хотела передавать другой, “сбрасывались” в общую корзину, называемую “совместными предметами ведения”. В результате в “предметы ведения РФ” попало около 50 титулов (для сравнения: в Конституции Канады их 29), в предметы совместного ведения – около 40 титулов (в Конституции Канады – всего три). Предметы же ведения субъекта Федерации остались безграничны: и Конституции, и уставы ряда субъектов Федерации в одностороннем порядке вписали туда более 50 титулов (в Конституции Канады их всего 16). В-третьих, сами предметы ведения были сформулированы в спешке крайне неудачно.

Сегодня практика разграничения предметов ведения и полномочий показывает, что значительную часть совместных предметов ведения можно “раскассировать”, передав либо федерации, либо субъектам. Так, по моему мнению, можно рассмотреть вопрос о передаче законодательных полномочий федеральному центру: установление общих принципов налогообложения и сборов; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды…сохранивших правоприменение за субъектами РФ. Органам власти субъектов РФ можно было бы передать следующие сферы государственного управления: природопользование, охрана окружающей среды, вопросы науки, образования, воспитания, культуры, спорта, здравоохранения и ряд других.

Особого внимания заслуживает п. н) ст. 72 Конституции РФ. По нему в совместном ведении РФ и субъектов РФ находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления. Попытки Государственной Думы законодательно определить эти общие принципы встретили серьезное сопротивление в регионах, и, прежде всего со стороны руководителей исполнительных органов власти субъектов РФ.

В этих условиях и с учетом величины территории России становится все более настоятельно необходимым, чтобы общие правила игры, каркас, остов власти сверху донизу определяла федерация, а в регионах “мясо” уже наращивали сами субъекты. Представляется, что этот предмет ведения должен быть передан в сферу компетенции федеральных органов власти. Это означает отнюдь не унификацию всех и вся, но создание действительно дееспособной государственной власти, построенной на принципах федерализма.

Во-вторых, многие назначенные губернаторы в Совете Федерации выступали против закрепления в законе возможности проведения косвенных (наряду с прямыми) выборов высших должностных лиц края или области, что предусматривал законопроект. Им казалось, что относительно “левые” законодательные собрания во многих регионах не переизберут назначенных Президентом администраторов. Но прошедшие во второй половине 1996 г. выборы губернаторов показали, что прямые всенародные выборы не принесли многим из “назначенцев” больших лавров. Они проиграли коммунистам или поддержанным ими кандидатам выборы почти в половине субъектов Федерации (выборы проводились в 52 субъектах РФ).

В настоящее время в Государственной Думе в первом чтении принят новый законопроект “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ”. Он закрепляет прямые выборы высшего должностного лица субъекта Федерации. Но при этом указывает: “Конституцией (уставом) субъекта РФ может предусматриваться иной порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ, в том числе путем избрания его специально созываемым собранием представителей”, т.е. законодатель предусмотрел гибкий механизм формирования исполнительной власти. Кроме того, в данном законопроекте значительно расширяются полномочия представительной власти в регионах.

**§ 2.3 Федеральное вмешательство в права субъектов**

В федеративных государствах обычно предусматриваются конституционные основания для вмешательства федеральной власти в права субъектов Федерации. В Конституции же РФ отсутствуют нормы, прямо устанавливающие основания для федерального вмешательства в права субъектов Федерации. Указаны только общие основания, открывающие возможность такого вмешательства.

Конкретными инструментами, способствующими исправлению нарушений конституционных норм субъектами Федерации, являются согласительные процедуры для разрешения разногласий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, право Президента приостанавливать действия актов исполнительной власти, противоречащих Конституции России, а также его право на введение чрезвычайного или военного положения на всей или части территории Российской Федерации.

Однако, как показала практика последних лет (события в Чечне 1991-1997 гг.; проведение референдума 1992 г. в Татарстане вопреки решению Конституционного Суда России; непроведение выборов губернатора Тюменской области в Ямало-Ненецком округе, несмотря на Указ Президента и т.д., и т.п.), этих инструментов явно недостаточно. В этой связи необходимо внимательно присмотреться к опыту других федеративных государств. В Индии существует институт президентского правления, и за время существования республики он применялся более 70 раз. Особенно часто он использовался в тех случаях, когда в результате местных выборов к власти приходили партии, оппозиционные тем партиям, под чьим контролем в соответствующий момент находилось центральное правительство. Аналогичная ситуация сложилась после прошедших во второй половине 1996 г. губернаторских выборов в ряде краев и областей России, где у пришедшей к власти оппозиции отношения с центральной властью вряд ли будут однозначными и иерархически прямолинейными.

Детально этот вопрос разработан в Конституции ФРГ. Так, в ст. 37 Основного Закона Германии записано: “1. Если земля не выполняет федеральные обязанности, возложенные на нее основным законом или иным федеральным законом, то федеральное правительство может с согласия бундесрата принять необходимые меры, чтобы путем федерального принуждения побудить землю к выполнению ее обязанностей. 2. Для осуществления федерального принуждения федеральное правительство или его уполномоченный имеют право давать указания всем землям и их властям”.

В данном случае речь идет о таких нарушениях, как, например, необеспечение властями какой-либо земли поступления федеральных налогов, отказ земли участвовать в планировании и строительстве федеральных автомагистралей, прекращение землей своего участия в работе бундесрата. Использование федеральных вооруженных сил в случаях федерального принуждения исключено. Возможны такие меры, как финансовое воздействие, применение полицейских сил других земель, отстранение правительства земли, роспуск лагтага (парламента земли), назначение федерального комиссара с общими или специальными полномочиями и принятие федеральными властями временной опеки над властями земли (кроме судебных органов). Возможно также обращение в Федеральный Конституционный Суд.

Хотелось бы подчеркнуть, что такие крайние меры, как отстранение правительства земли, роспуск лагтага, назначение федерального комиссара, никогда не применялись в Федеративной Республике Германии. Но их само наличие в Конституции и федеральном законодательстве значительно охлаждает горячие головы сторонников радикальных действий.

Здесь срабатывает тот же эффект, что и введение новой Конституцией России право Президента (при определенных условиях) распускать Государственную Думу. Это право (пока) ни разу не использовалось Президентом, но само его наличие сделало Думу существенно менее радикальной, чем бывший Верховный Совет,

Полагаю, что в Конституции России после тщательного обсуждения должны быть закреплены соответствующие институты федерального воздействия.

Реализация предложенных мер по законодательному обеспечению принципа равноправия субъектов РФ в соответствии с той моделью федеративного устройства, которая заложена в Конституции РФ, будет способствовать, как представляется, стабилизации федеративных отношений в России. В то же время вряд ли следует рассматривать конституционную модель как окончательное решение вопроса о ее федеративном устройстве. Думается, что предметом размышления политиков и ученых станет в дальнейшем совершенствование не только федеративных отношений, но и самой структуры России как Федерации. Интеграция субъектов РФ, развитие между ними политических и экономических связей могут создать объективные условия для укрупнения субъектов РФ и формирования Федерации с однородным составом субъектов (к примеру, равноправных республик). В этом направлении эволюция правового статуса краев, областей уже не будет рассматриваться как особое явление, принципиально отличающееся от эволюционных изменений правового статуса других субъектов РФ. Возможности в развитии этой тенденции, ее перспективы с точки зрения создания стабильного и эффективного федеративного государства должны стать, полагаю, одним из ключевых направлений научных исследований по проблемам федеративного устройства России.

**Заключение**

Сейчас Россия проходит нелегкий путь становления федеративной государственности через многослойную федеральную систему, при которой субъекты Федерации при формальном равенстве оказались по многим параметрам фактически неравны. Потребуется сложный, длительный процесс, чтобы субъекты Федерации получили равные права. Еще рано готовить о фактическом равенстве субъектов Федерации, так как прежде всего не завершено формирование соответствующей вертикали исполнительной власти.

Федерализм представляет собой универсальный инструмент организации государства, который отвечает как критериям целостности и единства, так и широкой самостоятельности субъектов Федерации, федерализм для России это оптимальная, наиболее отвечающая размером, сложному региональному и многонациональному составу страны, форма государственного устройства. Это более современное политическое средство урегулирования, децентрализации государственной власти и широкого демократического участия народных масс в построении могущественной державы.

Таким образом, федеративное устройство представляет собой лучший способ политического развития многонациональной России, переживающей сложный этап глубоких общественных преобразований, установление подлинно равноправных и стабильных отношений между субъектами Российской Федерации, между центральной и местной властью.

Между тем в общественном сознании федерализм по-прежнему остается однородной и статичной системой, а основные различия в устройстве федеративных государств сводятся к их федеративному или конфедеративному характеру. Под напором сегодняшних проблем на второй план отходит такая черта современного федерализма, как его многообразие. Федерация может объединять как равноправных субъектов, так и политико-территориальные единицы, различающиеся по своему статусу, размеру, экономическому потенциалу. Среди федеративных государств есть республики, монархии, объединения княжеств, а некоторые унитарные государства настолько пронизаны федеративным духом, что считаются федерациями де-факто.

О тенденциях развития федерализма в сегодняшнем мире существуют разные, зачастую противоположные мнения. Федерализм рассматривают и как шаг к объединению государственных образований, и как предпосылку формирования государства с сильной центральной властью. В то же время подчеркивается двойственность данного процесса: федерализм определяется и как течение к централизации, и как результат «дезинтеграционных процессов в централизованном государстве, теряющем контроль над частью своей территории».

Природа современной российской федеративной государственности в том, что она зиждется на конституционно-договорном, добровольном разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В заключении следует сказать, что необходимо уравнять в правах все республики, а также создать механизм разумного и оптимального сочетания федеральных и республиканских интересов, потому что наращивание договоров и иного неравноправия рано или поздно развалит Федерацию. И Россия либо создаст цивилизованную федерацию, либо на 2-3 года увязнет в межнациональных конфликтах. Между тем нельзя рассчитывать на быстроту и легкость проведения радикальной реформы федеративного устройства Российской Федерации. Обеспечить реализацию конституционных норм, устранить все противоречия и пробелы законодательства, укрепить федеративное устройство России – только таким образом можно упрочить стабильность Российской Федерации, ее целостность, ее единство и увести от угрозы распада.

Список использованной литературы

1. Конституция РФ. – М., -1993.
2. Указ Президента Российской Федерации «Об утверждении положения о представителе Президента Российской Федерации в крае, области, автономной области, автономном округе, городах Москве и Санкт-Петербурге» от 15 июля 1992 года № 765.
3. Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в субъекте Российской Федерации» от 5 февраля 1993 года № 186 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 17.01.1995 №53).
4. Указ Президента Российской Федерации «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации» от 9 июля 1997 года №696 // Российская газета. – 1997. - 16 июля.
5. Указ Президента Российской Федерации « О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 года №849 // Российская газета. - 2000. - 16 мая.
6. Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. – 2004. - №21.

Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и её субъектов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. - 2001. - №1.

Безруков А.В. Укрепление властной вертикали как средство реформирования российского федерализма. // Основы государства и права. – 2008. - №5.

Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма. – Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2009. -№4.

Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // Полис. - 2008. - №5.

Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России. // Полис. – 2008. - №5.

1. Карапетян Л. Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации. // Федерализм. – 2009. - №1.
2. Карапетян Л. Субъекты Федерации: проблемы выравнивания конституционного статуса // Полис. – 2007. - №5.
3. Королев С.А. Генезис российского пространства и проблемы федерализма. // Россия и современный мир. – 2008. - №33.

Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // Полис. -2009. - №5.

1. Моммен А. Заявка Путина на власть: конец российского федерализма? // Полис. - 2009 - №5.

1. Безруков А.В. Укрепление властной вертикали как средство реформирования российского федерализма. // Основы государства и права. С. 32. [↑](#footnote-ref-1)
2. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма. – Конституционное право: восточноевропейское обозрение. С. 64. [↑](#footnote-ref-2)
3. Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. С. 20. [↑](#footnote-ref-3)
4. Безруков А.В. Проблемы взаимодействия Российской Федерации и её субъек­тов в сфере исполнительной власти // Журнал российского права. С. 40. [↑](#footnote-ref-4)
5. Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. С. 61. [↑](#footnote-ref-5)
6. Карапетян Л. Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации. // Федерализм. С. 14. [↑](#footnote-ref-6)
7. Карапетян Л. Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации. // Федерализм. С. 17. [↑](#footnote-ref-7)
8. Карапетян Л. Международная практика федерализма и проблемы Российской Федерации. // Федерализм. С. 18 [↑](#footnote-ref-8)
9. Там же. [↑](#footnote-ref-9)
10. Моммен А. Заявка Путина на власть: конец российского федерализма? // Полис. – 2009. С. 25. [↑](#footnote-ref-10)
11. Макарычев А.С. Федерализм эпохи глобализма: вызовы для региональной России // Полис. С. 8. [↑](#footnote-ref-11)
12. Королев С.А. Генезис российского пространства и проблемы федерализма. // Россия и современный мир. С. 46. [↑](#footnote-ref-12)
13. Карапетян Л. Субъекты Федерации: проблемы выравнивания конституционного статуса // Полис. С. 10. [↑](#footnote-ref-13)
14. Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. С. 28. [↑](#footnote-ref-14)
15. Аналитический обзор конституций, входящих в состав Российской Федерации. // Российская Федерация. С. 30. [↑](#footnote-ref-15)
16. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства России. // Полис. С. 43. [↑](#footnote-ref-16)
17. Там же. С. 45. [↑](#footnote-ref-17)
18. Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // По­лис. С. 97. [↑](#footnote-ref-18)
19. Замятин Д.Н., Замятина Н.Ю. Пространство российского федерализма // По­лис. С. 76. [↑](#footnote-ref-19)
20. Там же. С. 77. [↑](#footnote-ref-20)
21. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма. – Конституционное право: восточноевропейское обозрение. С. 55. [↑](#footnote-ref-21)
22. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма. – Конституционное право: восточноевропейское обозрение. С. 57. [↑](#footnote-ref-22)
23. Варламова Н. Конституционная модель российского федерализма. – Конституционное право: восточноевропейское обозрение. С. 61. [↑](#footnote-ref-23)