Оглавление

#### Введение ………………………………………………………………………… 3

1. Проблема государственного устройства РСФСР в составе СССР……….…7

## 2. Проблема Федеративного договора………………………………………….10

### 3. Разработка проекта и принятие новой Конституции России………………16

4. Пост конституционный договорной процесс……………………………….25

5. Проблема «правового поля» и перспективы развития России как федерации………………………………………………………………………...30

6.Заключение……………………………………………………………………..35

7. Список использованных источников………………………………………...38

# **Введение**

# За одиннадцать с лишним веков существования российская государственность накопила огромный и многообразный опыт становления и совершенствования своего административно-территориального устройства. Опыт этот способен не только ориентировать, образовывать, поучать или предостерегать всех тех, кому сегодня небезразличны судьбы страны, ее настоящее и будущее. Он имеет прямые выходы в сферу практической деятельности государственных и общественных структур, чьими усилиями создается и укрепляется новая отечественная государственность.

Обретение Россией суверенитета в обстановке распада СССР поставило перед страной немало острых и неотложных проблем. Некоторые из них приходилось и приходится решать как бы заново, с «белого листа», за другими (и таких, пожалуй, большинство) - вереница уже имевших место попыток разрешения в иных исторических условиях. Задачу достижения надежной и эффективной управляемости страны, раскинувшейся на огромных пространствах с многомиллионным населением, говорящим на разных языках и поклоняющимся разным богам, можно отнести к числу перманентных, веками не сходивших с повестки дня. Далеко не все россияне отдают себе отчет в том, что в словах популярной песни «Широка страна моя родная» заключена не только естественная гордость патриотов своего Отечества, но и серьезная, многосторонняя и многоплановая проблема организации социальных сил и государственной управляемости России. Не случайно еще два века назад Николай Семенович Мордвинов - граф, администратор, академик, с 1802 год морской министр России, а позднее президент Вольного экономического общества, сторонник освобождения крестьян, человек прогрессивных взглядов и твердых убеждений – подал записку Александру I о нецелесообразности и даже опасности для управляемости страны ее дальнейшего расширения. Развернувшийся в 1825 году и чрезмерно затянувшийся династический кризис (весть о внезапной кончине Александра I шла из Таганрога в Петербург девять дней, а сообщение из Варшавы об отречении великого князя Константина еще восемь дней) воочию продемонстрировал: безбрежность российских просторов способна спровоцировать угрозу даже самому существованию самодержавного режима (восстание 14 декабря), до этого казавшегося непоколебимым.

В контексте длительной борьбы двух течений государственной мысли и государственной практики России на протяжении большей части XIX века - борьбы сторонников и противников территориального расширения, чреватого потерей центральной властью рычагов управления империей - в ином свете предстает и акция продажи русским правительством в 1867 году Соединенным Штатам Америки Аляски - по сей день самого крупного по территории североамериканского штата. Канцлер А. М. Горчаков, проводя в жизнь это решение, руководствовался вполне рациональной дилеммой: или иллюзорно удерживать в руках империи огромную территорию, заведомо не поддающуюся не только эффективному управлению, но и элементарной подконтрольности, или установить мирные, добрососедские отношения с бурно растущим молодым государством - США, только что пережившим свою Гражданскую войну.

Историей снят с повестки дня вопрос о том, расширяться ли нашему государству в своих территориальных пределах или остановиться на достигнутом. Принцип незыблемости границ, территориальной целостности сложившихся к настоящему моменту пределов Отечества сомнению и пересмотру не подлежит. Но остается, приобретая особую остроту и актуальность, другая проблема: задача повышения уровня, совершенствования качества, надежности управляемости Россией - многонациональной державой мирового масштаба. Значение исторического опыта в его полноте и многообразии позволяет выделить ту совокупность первостепенных аспектов и моментов, учет которых требуется сегодня и неизбежно потребуется завтра в ходе решения этой долговременной задачи.

Сложившаяся под воздействием целого комплекса географических и исторических условий, а также порожденной ими специфики национальной ментальное унитарная система государственного устройства и управления, суперфункции централизованного государственного начала создали нашу великую державу, чтобы затем на долгие годы, столетия стать кандалами, мешающими ее дальнейшему развитию.

Идеи федерализма, регионального самоуправления обозначились на российской почве достаточно давно. Но они долго не могли реализовать себя в силу господства традиционной системы унитаризма, сформировавшейся в недрах самодержавного строя и воспринятой по наследству режимом советским. И сегодня, когда отечественный федерализм наконец-то не только легитимизирован на конституционном уровне, но и становится реальной основой практики государственного строительства, давление вековых традиций прошлого все еще дает о себе знать, вызывая к жизни своеобразный управленческий парадокс. Суть его можно выразить в следующем: масштабность страны (в широком смысле слова), с одной стороны, рождала и питала потребность в повышенной централизации управленческих структур, с другой же - приводила к зависимости центральной власти от местной. По существу вся история модернизации административно-территориального устройства России сводится к попыткам так или иначе разрешить это противоречие. Долговременный поиск оптимального варианта выхода из данной ситуации порождал практику своеобразных «управленческих качелей», когда на одном историческом этапе реализовывала себя формула «сильный центр - слабые регионы» (как это было в условиях советской действительности), чтобы потом резко смениться на свою противоположность, воплощенную в модели «слабый центр - сильные регионы» с последующей тенденцией к возвращению в исходное состояние. Реальные возможности (как объективные, так и субъективные) проведения в жизнь оптимального варианта - «сильный центр - сильные регионы» - стали формироваться лишь в последние годы.

Исторический опыт административно-территориального устройства позволяет выделить и сильные, и слабые стороны широко практиковавшихся двух вариантов подхода к решению проблемы: «сверху-вниз» и «снизу-вверх». Единение страны, осуществляемое за счет диктата, идущего сверху, способно дать временный эффект (особенно в кризисные, переходные эпохи), чтобы затем привести государство к состоянию бюрократического застоя. Путь «снизу-вверх» раскрывает простор инициативе и самостоятельности в строительстве новых форм государственной жизни, но, не будучи подкрепленным исходящим из центра интегрирующим началом, чреват потерей слаженности и эффективности действия механизма государственности в целом.

Суть проблемы в данном случае состоит в том, чтобы найти оптимальное сочетание двух подходов, не упуская из виду необходимости их постоянной «притирки», снятия неизбежно возникающих в ходе такого «встречного движения» противоречий и конфликтов.

Обращает на себя внимание в этой связи опробованный еще в XVIII веке и отработанный позднее механизм подобного сочетания за счет усиления власти центра путем унификации системы управления на местах, с одной стороны, с одновременным перераспределением конкретных властных полномочий центра и регионов в пользу последних. Задачи обеспечения безопасности страны и сходные с этим функции замыкались на центральных органах власти, в то время как провинция и особенно окраины получали права прямого управления с элементами самоуправления на низшем уровне. Поиски баланса между центром и регионами шли на путях возможно более четкого разделения их функций и усложнения, повышения эффективности форм контроля первого за повседневной деятельностью вторых. Искусство определения и поддержания оптимальной меры в соотношении начал централизма и региональной самостоятельности приобрело чрезвычайно важное значение на тех этапах эволюции отечественной государственности, когда о внедрении начал федерализма не могло быть и речи. Ибо наша история дает примеры того, когда причиной распада государства становится, в одних случаях, чрезмерная жестокость унитаристского режима, в других же, напротив, резкое ослабление начал централизма.

Внимательного подхода к себе, с позиций уроков исторического опыта, требует проблема соотношения территориального и ведомственного принципов в ходе реформирования начал государственного управления страной. Попытки резкого, однозначного перенесения центра тяжести от одного из этих принципов к другому не давали, в результате, должного эффекта. Родоначальник министерской реформы начала XIX века М. М. Сперанский, как помним, весьма критично оценил ее результаты, заявив, что в итоге Россией стали править министры. Серьезными негативными последствиями обернулась новация Н. С. Хрущева в плане учреждения совнархозов и перемещения эпицентра управления экономикой на этот раз в регионы. Впоследствии отмененный, эксперимент этот поспособствовал дезорганизации экономической

жизни союзного государства, дав мощный дополнительный толчок оформлению и усилению политического веса сепаратистки настроенной национальной и региональной элиты, решившей впоследствии судьбу СССР.

В данной работе подробно рассматривается последнее десятилетие **XX** века, когда после распада СССР возникла проблема формирования новой системы управления, призванной обеспечить единство и территориальную целостность России, ее национальную безопасность, динамизм государственного и общественного процесса в контексте глобальных трансформаций в мире.

**Проблема государственного устройства РСФСР в составе СССР.**

Если главнейшей задачей руководства СССР на последнем этапе его существования было сохранение единого государства или хотя бы союза государств на его территории в любой форме, то лидерам РСФСР пришлось одновременно решать две по существу равнозначные задачи: Россию надо было сделать, наряду с другими республиками, субъектом федерации в рамках СССР и создать федерацию на ее собственной территории.

Присущий Российской империи унитаризм стараниями власть предержащих сохранялся на ее просторах в течение всего советского периода. О наличии в ее названии прилагательного «федеративная» по-настоящему вспомнили лишь в конце 80-х годов XX века. В условиях надвигающегося распада СССР Россия могла бы, и подождать с решением второго вопроса, но, думается, сам того не желая, союзный центр запустил процесс дезинтеграции и в ней. Еще не собирались съезды народных депутатов РСФСР, она еще не имела своего лидера, предложившего республикам «глотать» суверенитет, еще не было Декларации о суверенитете РСФСР, когда на первом Съезде народных депутатов СССР в конце мая 1989 года М. С. Горбачевым был поставлен вопрос о расширении прав союзных и автономных республик. В его развитие осенью того же года на пленуме ЦК КПСС, посвященном национальной политике партии, он заговорил о придании автономиям нового статуса, предложив переименовать их в союзные республики. В соответствии с решениями очередного Съезда народных депутатов СССР Верховный Совет СССР 26 апреля 1990 года принял закон «О разграничении полномочий между Союзом ССР и субъектами федерации», которым по существу выравнивался статус союзной и автономной республик1. Казалось бы, такое действие властей надо оценить только положительно - автономные республики наконец-то дождались обещанного им на заре советской власти! - однако руководство РСФСР оказалось в ситуации незавидной. Автономные республики, поименованные в этом законе государствами, получили право передавать свои полномочия СССР, минуя республики, в состав которых входили. Более того, все автономные образования, входящие в союзные республики, должны были строить свои отношения с последними на договорных началах. С одной стороны, это осложняло отношения российского центра со своими республиками, а с другой - ставило последние в преимущественное положение по сравнению с административно - территориальными образованиями, входившими в состав РСФСР, занимавшими более половины ее территории и имевшими зачастую больший экономический потенциал. На общесоюзном уровне были приняты и другие акты, подталкивающие автономии к дезинтеграции.

1 Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного СоветаСССР.

1990. № 19. Ст. 329.

# На вполне законных основаниях лидеры автономных республик пожелали подписать, наряду сРСФСР, новый союзный договор. Случись это, «Россия утратила бы не только конституционно-правовое единство, но и территориальную целостность»1.

Вышеперечисленные коллизии стали поводом для дискуссии об ущербности административно-территориального деления России, о месте в нем национального вопроса - действительно, границы автономных республик, созданных по национальному принципу, не отражали реального расселения народов. Появились проекты: губернизацииРСФСР; отмены существующих границ с последующими референдумами по регионам с вопросом о том, в какой республике вы хотели бы жить, после проведения которых должно было состояться переселение народов; уменьшения территории некоторых республик за счет выделения их частей с нетитульной нацией; сокращения числа российских областей и т. п.2 Оценка этих проектов, хотя бы в силу их нереальности (например, проекта, связанного с переселением народов), очевидна, но в оправдание их авторов следует сказать, что возникли они в ситуации чрезвычайной.

В декабре 1990 года на Внеочередном (втором) Съезде народных депутатов РСФСР Б. Н. Ельцин поставил вопрос о государственном устройстве России. Заявив о том, что идет процесс определения статуса автономий, он сказал, что назрела «необходимость более четко определиться с тем, что представляют из себя края, области. Пришло, наконец, время определить статус народов, не имеющих своих национальных образований, тем более что в их числе оказался и русский народ, давший имя республике. Государственное устройство России должно максимально точно отражать ее особенности, многообразие и масштабы»3.

Такой постановкой проблемы лидер России, вольно или невольно, инициировал дискуссию, продолжающуюся и поныне, о создании на ее территории русской республики и одновременно подталкивал процесс государственного строительства в сторону актуализации именно национального вопроса. В последнем случае это была стратегическая ошибка. Во-первых, подходил к концу по существу беспрецедентный и неудачный эксперимент «национально-государственного строительства» в СССР (перенесенный позднее в Чехословакию и Югославию), во-вторых, в условиях либерализации общественно-политической жизни в СССР во второй половине80-х годов региональная партийная элита почувствовала себя

1 Федерализм власти и власть федерализма.М., 1997.С. 31.

2 См.: Несостоявшийся юбилей: Почему СССР не отпраздновал своего

70-летия. М., 1992. С. 389-390, 521.

3 Там же. С. 405.

полноправным участником политического процесса в масштабах всего государства. В национальных республиках, припомнив все прегрешения центральных властей, из массы проблем на первый план она поставила вопрос национальный, хотя в действительности нарушение прав национальных образований в России было всегда вторичным в сравнении с нарушением прав человека вообще. Региональной национальной элите удалось найти поддержку у части населения - постоянное пренебрежение правами человека породило разрушительную силу в форме этнического национализма и сепаратизма. Вслед за принятием Декларации о суверенитете РСФСР начался процесс суверенизации и на ее территории. Первой свою декларацию о суверенитете приняла 20 июля 1990 года Североосетинская АССР. Во второй половине 1990 - начале 1991 года из 31 автономии (16 АССР, 5 автономных областей, 10 автономных округов) 25 приняли решение о преобразовании своего статуса. 15 автономных республик приняли декларации о своем суверенитете, из 15 автономных областей и округов 8 приняли решения о преобразовании в автономные республики, а 2 - в автономные области1. Таким образом, еще до распада СССР такая проблема стала актуальной и для РСФСР. В то же время руководство СССР, прилагая все усилия для его сохранения, способствовало дальнейшему ее обострению. Так, в информации о начале работы подготовительного комитета по разработке нового союзного договора2 председатели Верховных советов бывших автономий были названы руководителями союзных республик. Некоторые из них при обсуждении вопроса о создании органов на переходный период (до принятия новой Конституции) на пятом Съезде народных депутатов СССР потребовали своего

представительства в них. В проекте Договора о Союзе Суверенных Государств3 - конфедеративном образовании, в Совете республик (органе ССГ) предусматривалось представительство республик РСФСР. С распадом СССР у России отпала проблема борьбы за собственный статус. Было покончено и с состоянием «средней матрешки», когда она, будучи государством и имея в своем составе государства, входила в третье государство.

## \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

1 Златопольский Д. Л. Государственное единство Российской Федерации: некоторые аспекты проблемы // Вестник Моск. ун-та. Серия XI. Право.1994. С. 4.

2 Была помещена в «Правде» 27 мая 1991 г.

3 Опубликован в московском вечернем выпуске «Известий» 25 ноября1991 г.

## Проблема Федеративного договора

С восстановлением суверенитета (он был утрачен в 1922 году) перед руководством России со всей остротой встала проблема собственного территориального устройства. Думается, что унегобыл соблазн сохранения унитарного государства - с точки зрения управляемости эта форма предпочтительнее, но такой поворот событий был чреват непредсказуемыми последствиями. Был избран путь борьбы против превращения России в конфедерацию, поисков оптимальной модели государственного устройства. Выбор был невелик - если не унитарное государство, то федеративное. Сложность состояла в другом - Россия никогда не знала подлинной федерации и строить ее надо было в условиях системного кризиса, на фундаменте советского «национально-государственного строительства».

# Идея Федеративного договора для РСФСР (в пику или по аналогии с договором союзным) была озвучена Ельциным еще на первом Съезде народных депутатов России1. Он возвращался к ней при очередной конфронтации с союзным центром. 17 июля 1990 года Президиум Верховного Совета РСФСР принял постановление «О Федеративном договоре», определявшее этапы договорного процесса, а в начале следующего месяца им был объявлен конкурс на лучший вариант проекта Федеративного договора, определены его условия и срок представления проектов — до 15 октября этого года2. И без того вялотекущая работа по подготовке Федеративного договора в период с августа по декабрь последнего в истории СССР года по вполне понятным причинам не велась. По данным депутата Государственной думы двух первых созывов, члена комитета по делам Федерации и региональной политике А. Н. Аринина, 6 декабря 1991 года Президент и Председатель Верховного Совета России подписали распоряжение, в соответствии с которым создавалась рабочая группа для возобновления работы над проблемой разграничения полномочий между российским центроми регионами. Буквально через неделю рабочая группа предложила принять соответствующий закон. Предложение это не вызвало особого энтузиазма у тех, кому оно было адресовано. 20 января 1992 года группа предложила республикам подписать соглашение по разграничению предметов ведения и полномочий, но оно их тоже не устроило; В общей сложности лишь 4 республики из 21 согласились подписать предложенное соглашение. Татарстан и Башкортостан вообще выступили за подписание по существу межгосударственного договора с Российской Федерацией3. В конце 1991 - начале 1992 года в ряде республик почти одновременно прошли съезды

1 Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая - 22 июня 1990 г. Стеногр. отчет. В 6 т. Т. 1. С. 569.

2 Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994.С. 13.

3Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 53—54. Там же. С. 54.

# так называемых национальных движений. Как и летом — осенью 1990 года, когда принимались декларации о суверенитете, вновь стали раздаваться призывы к борьбе за национальную свободу. В средствах массовой информации республик вновь заговорили о необходимости борьбы с «колониализмом» в лице России. В Татарстане параллельно Верховному Совету республики был создан Меджлис. Нечто подобное происходило в Кабардино-Балкарии, Карачаево-Черкессии, Чечено-Ингушетии. Начался процесс формирования республиками собственного правового пространства без оглядки на центр и федеральную конституцию. Все это происходило на фоне катастрофического ухудшения экономической ситуации в стране, что давало дополнительный повод для критики российского руководства, которое объявило о грядущей либерализации цен и разгосударствлении собственности. В борьбе с федеральным центром национальная элита еще более окрепла, упрочила свое положение (ряд ее представителей впоследствии были избраны президентами республик и лишь в конце 2001 — начале 2002 года стали постепенно сходить с политической сцены, уступая место крупным предпринимателям). Как писал все тот же А. Н. Аринин, «этнократическая номенклатура в борьбе за власть, ресурсы и собственность... мобилизовала идеологию этнического национализма»". Застрельщиками в борьбе с федеральным центром стали республики с богатыми природными ресурсами - Татарстан, Башкортостан, Якутия. Их лидеры в одночасье забыли, что богатства этих республик были собственностью всех граждан России. Их примеру последовали Карелия, Коми, Чувашия, Тува. Их богатства были скромнее, но не отставать же от других! Все они стали требовать, чтобы Россия стала «федерацией национальных государств с преимущественными правами титульных национальностей на территорию, ресурсы, на официальный статус свобод данных культурных институтов (языка, религии, символики и т.д.), с минимальными полномочиями центра и максимальными прерогативами местных элит»1.

Как должен был реагировать на все это федеральный центр? А вариантов было не много: федеральная интервенция с целью возврата республик в лоно унитарного государства, апелляция к гражданам нетитульной национальности в национальных республиках, переговоры. Федеральная интервенция была бы нелегитимной, и условия для ее проведения были, мягко говоря, неподходящие, апелляция к гражданам нетитульных национальностей могла спровоцировать межнациональные столкновения, а они уже имели место. Оставались переговоры, но они обещали быть долгими, в то время как угроза распада страны была вполне осязаемой. Российское руководство посчитало, что в этой

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994.С. 18.

ситуации необходимо возобновить подготовку к подписанию Федеративного договора. Между публикацией его проекта (24 мая 1991 г.) и его подписанием прошло около года. Подписанный 31 марта 1992 года, одобренный постановлением шестого Съезда народных депутатов России, включенный в действующую тогда Конституцию, Федеративный договор состоял из трех договоров по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, и органами власти суверенных республик в составе Российской Федерации; краев, областей, Москвы и Санкт-Петербурга; автономной области и автономных округов. Некоторые из числа подписантов добились составления дополнительных протоколов к Федеративному договору, где за ними закреплялись дополнительные права. Оценки этого документа разнятся до сих пор. Одним он видится своего рода ширмой, за которой планировался возврат к модели унитарного государства, другие считают его уступкой слабого центра сильным республикам, третьи подчеркивают, что с его подписанием был заложен первый кирпич в фундамент реальной федерации. Наиболее верными, на мой взгляд, являются две последние точки зрения. Откуда в России в то время было взяться сильному центру - ведь его становление по существу происходило в условиях борьбы с другим центром; не способствовала его усилению и начавшаяся борьба между двумя ветвями власти в ней самой. Конечно, Договор не превратил Россию в федерацию. Это была попытка восстановить стабильность в отношениях между центром и территориями не «сверху», а на основе договоренностей с последними. В каждом из трех документов четко оговаривалась компетенция федеральных органов и совместная их компетенция с органами власти субъектов федерации (этот термин тогда еще не употреблялся), и формулировки типа «все вопросы, которые пожелают решить», «любые вопросы союзного значения» и им подобные в них отсутствовали, то есть перечень полномочий федерального центра был закрытым, предметы совместного ведения закреплены. Кроме того, вне этих двух перечней субъектам была гарантирована самостоятельность. Области, края, округа получили статус административно-территориальных и национально-территориальных автономий. Их советы, как органы представительной власти, получили право на собственное, гарантированное Конституцией, правовое регулирование, на участие в законотворческой деятельности федерального центра по предметам совместного с ним ведения. За этими территориями закреплялось право внешнеэкономических и внешнеполитических связей (при отсутствии противоречий с Конституцией Российской Федерации), статус федеральных ресурсов на их территории предполагалось определять по взаимной договоренности федерального центра и подписантов. Конституцией закреплялась гарантия обязательного согласования

действий центра с органами власти территории в случае изменения ее границ. Специалист по конституционному праву И. А. Умнова приводит целый ряд формулировок Федеративного договора, свидетельствующих о сохранении и элементов централизованного руководства, и неравенства между республиками и другими образованиями, входящими в состав Российской Федерации13.

Последующая практика пошла еще дальше. Самостоятельность краев, областей, округов была ограничена регламентацией сверху многих их действий; главы исполнительной власти зачастую назначались Президентом; куда как ниже, чем у республик, был их статус в полномочиях по формированию судебной системы, в представительстве в федеральных органах. Зато республики по Федеративному договору получили статус суверенных и истолковали его как возможность и далее самостоятельно формировать свое правовое пространство, чем в ближайшее время и воспользовались. Они повели себя так, будто договором был создан новый союз государств, а не осуществлялось распределение власти по вертикали в уже существующем государстве. Подписание Федеративного договора на короткое время прервало процесс нарастания напряженности во взаимоотношениях центра и территорий. Как известно, он не был подписан представителями Татарстана и Чечено-Ингушетии. Более того, еще 21 марта 1992 года, несмотря на решение Конституционного суда Российской Федерации14, на территории Татарстана был проведен референдум, в ходе которого большинство принявших в нем участие одобрило статус республики как суверенного государства, субъекта международного права, строящего свои отношения с другими государствами, в том числе и с Российской Федерацией и республиками, на основе договоров. Фактически из-под контроля федеральных властей вышла Чечено-Ингушская республика и, как известно, с одной из ее частей несколько позднее конфликт перерос в многолетние военные действия.

И после подписания Федеративного договора ряд субъектов федерации продолжали включать в свои конституции, уставы и другие нормативно-правовые акты положения, противоречащие федеральной конституции. В нормативных актах одних республик появилось право на рецессию, другие заложили в них процедуру ратификации ими федеральных актов, третьи взяли на себя право объявлять военное положение и т. п. Больше всего таких положений казалось на правовом поле самых «суверенизированных» положений оказалось на правовом поле самых «суверенизированных» республик - Татарстана и Башкортостана, первыми откликнувшихся на призыв Ельцина взять столько суверенитета, сколько могут проглотить (призыв этот, был обусловлен желанием снизить накал претензий лидеров субъектов

13 Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 65—70.

14 Конституционным судом рассматривались и другие нормативно-правовые акты Татарстана, и он признал большинство из них не соответствующими федеральной Конституции. См.: Конституционный Суд России:Справочник. Изд. 2-е.М., 1997. С. 118-120.

федерации к центру, остановить процесс воинственной суверенизации). Кроме того, ряд республик стал позволять себе необязательность по отношению к мероприятиям, проводимым федеральным центром, например в налоговой сфере. Рабочая группа созданного по их инициативе Совета глав республик всерьез обсуждала проект создания конфедерации. В случае принятия подготовленного ею закона Россия могла превратиться в «аморфное образование, в котором вместо государственной стабильности, основанной на праве, стала господствовать договорная система властеотношений временного характера»1. Период между подписанием Федеративного договора и принятием новой российской конституции А. Н. Аринин называет временем «кто - кого?»2. И действующая тогда конституция, и Федеративный договор оставляли неурегулированными целый ряд правовых коллизий: соотношение статусов субъектов, особенно составных, сложных; механизм разрешения споров между центром и ими вообще и по предметам совместного ведения в частности; приоритетность федерального законодательства и особенно конституции России; случаи применения федеральной интервенции и др. Именно поэтому в развитие Федеративного договора необходимо было принять целый ряд законов. Президиум Верховного Совета еще летом 1992 года принял план законопроектной работы, но в условиях противостояния двух ветвей власти, отнимавшего силы и время у них обеих, практически ничего сделано не было. В то же время продолжалась практика уступок республикам по целому ряду принципиальных вопросов, предоставление им льгот, дотаций и субсидий. Это не могло не раздражать лидеров других территорий. В ноябре 1992 года руководители 53 регионов создали Совет губернаторов, делегировав его председателя в Совет глав республик. В августе 1993 года к Президенту и Правительству обратились главы исполнительной и законодательной власти нескольких крупнейших регионов. Они потребовали прекратить отдельные переговоры с лидерами республик (в том числе и через Совет глав республик), аннулировать особые договоренности с ними по экономическим вопросам, принять экономические санкции в отношении «бюджетных сепаратистов», заложить в проект новой конституции «политико-экономическое равенство всех типов регионов России», «перейти от национально-государственного деления страны» к «государственно-территориальному», ввести единое название государственно-территориальной единицы «земля», аннулировать все три составляющих Федеративного договора3. Известно обращение за подписью 32-х председателей областных и краевых советов в Верховный Совет России («ультиматум 32-х») с требованием от правительства денег на уборку урожая,

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 Российская газета. 1993. 5авг.

2 Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 71.

3 Единая конституционная система Российской Федерации.М., 1994.С. 19.

закупку зерна, подготовку к зиме и повышение зарплаты бюджетникам. В противном случае они потребовали предоставления им права не перечислять средства в федеральный бюджет до полного погашения затрат1. Губернатор Красноярского края готовил иск к правительству в Высший Арбитражный суд с требованием возврата той части краевого бюджета, которая была потрачена на выполнение популистских решений президента и правительства2. Особое неудовольствие лидеров территорий вызывало неравенство их с республиками. В пылу борьбы за равноправие лидеры областей стали заявлять о том, что они не считают подписанный документ договором, так как договаривались не между собой, не с республиками и автономиями, а только с федеральным центром. Кроме того, считали они, каждая из трех групп субъектов подписывала свой договор, не зная, о чем договариваются с центром две другие. В этих заявлениях была известная доля лукавства — ведь проекты договоров обсуждались ими совместно, да и подписывались они не на конспиративных квартирах. На горизонте замаячил «парад суверенитетов» теперь уже областей. 1 июля 1993 года сессия Свердловского облсовета приняла решение о создании Уральской республики. Основанием для принятия такого решения стали результаты опроса населения, проведенного 25 апреля в день общероссийского референдума: 83 процента от участвовавших в голосовании и более 50 процентов списочного состава свердловчан высказались за уравнивание прав одной из 'богатейших по технико-экономическому потенциалу областей с правами республик3. Это позволило бы области иметь конституцию, парламент, политико-экономическую самостоятельность, внешнеэкономические связи и распоряжаться природными ресурсами, иметь такие же бюджетные права, как и республики в составе России. В октябре этого же года Свердловская область приняла Конституцию Уральской республики, которая, правда, реальной опасности для целостности России не представляла4. Вятка и Тула приняли конституции, Вологда заявила о своем суверенитете, о республиканском статусе заговорили в Приморском и Красноярском краях, ряде

областей... Как в свое время союзные республики в СССР, в Российской Федерации главным образом области - доноры заговорили о том, что их «объедают», стала дискутироваться проблема сецессии. Необходимо было найти согласованную со всеми субъектами федерации модель последней и механизм ее закрепления в Конституции, так как к середине 1993 года «Федеративный договор стали критиковать даже недавние его сторонники, считая, что он устарел.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 Единая конституционная система Российской Федерации.М., 1994. 26 авг.

2Там же. 22 июля.

3 Российские вести. 1993. 13 июля.

4 Национальная политика России: история и современность. М., 1997. С. 408.

### Разработка проекта и принятие новой Конституции России.

### Параллельно этим событиям в стране по нарастающей шел процесс выработки новой конституции. Вопрос о ней был поставлен еще на первом Съезде народных депутатов России, летом 1990 года из их числа была образована Конституционная комиссия. С распадом СССР новая конституция была необходима России и для стабилизации положения внутри страны, и для оформления ее статуса как субъекта международных отношений. Общественные движения, отдельные группы специалистов, ученые, политические деятели периодически публиковали проекты конституции и дискуссионные статьи по этой проблематике на страницах газет и журналов, выступали по радио и на телевидении. В диапазон дискуссии были включены все известные модели государственного устройства вплоть до аморфного образования с ассоциированным членством, которое и государством назвать затруднительно. Были предложения построить новое здание государства, не меняя фундамент, заложенный еще в 20-х годах; отказаться от национального принципа в построении федерации; сделать Россию государством русского народа и от его имени гарантировать другим народам равноправие и свободу национального развития. На последнем настаивала православная церковь устами одного из ее иерархов1. Наиболее значимые проекты новой конституции опубликовал и проанализировал С. А. Авакьян2. Судя по текстам, их авторы отдавали предпочтение именно федеративной модели устройства России. Осенью 1990 года подготовила свой проект Конституционная комиссия. Раздел четвертый его так и назывался - «Федеративное устройство». В нем отсутствовали ясность в перечне субъектов федерации и в вопросе о их статусе. Речь шла о республиках и «федеральных территориях», под которыми понимались края, области, два города федерального значения (об округах речь не велась вообще). Через некоторое время федеральные территории было решено именовать землями. Обсуждение проекта в Конституционной комиссии шло медленно и временами было весьма ожесточенным. О новой конституции вспоминали при очередном витке конфронтации между законодательной и исполнительной властью. В апреле 1992 года шестой Съезд народных депутатов России квалифицированным большинством одобрил общую концепцию конституционных реформ, положенную в основу проекта Конституционной комиссии, и основные положения проекта. Последний вариант проекта Конституционной комиссии относится к середине 1993 года. С. А. Авакьян считает, что вопрос о внутреннем устройстве России для его авторов был одним

1 Советская Россия. 1993. 30 апр.

2 Авакьян С. А*.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М„ 2000.

из сложнейших1. Под влиянием событий в стране положения четвертого раздела подверглись существенной эволюции. После подписания Федеративного договора и внесения его в действующую конституцию и всех поправок в нее в проекте был помещен перечень ныне существующих субъектов, но без автономных округов. Как видим, уже тогда определение статуса округов было головной болью авторов большинства проектов. Республики в этом варианте проекта Конституционной комиссии определялись как государства в составе Российской Федерации, остальные (края, области, автономная область и два города) назывались государственно-территориальными образованиями, обладающими идентичными с республиками правами (кроме права внешних сношений), несущими те же обязанности государственной власти. Таким образом, проект допускал различия в статусе субъектов.

Одновременно отдельными группами политических и общественных деятелей, представителями движений и партий в Администрации Президента также разрабатывались проекты новой конституции. В связи с тем, что они не оказали серьезного влияния на процесс, о них в последние годы вспоминают все реже. Так, в 1992 году в качестве инициативного документа появился проект рабочей группы под руководством С. М. Шахрая. Большинство его авторов работало в то время в Государственно-правовом управлении Президента, поэтому считается, что в нем была представлена точка зрения Б. Н. Ельцина. В этом проекте в разделе втором - «Государство» - провозглашалось, что государственное устройство России основано на принципах федерализма. Перечень субъектов был не вполне четким: не были поименованы города федерального значения, зато автономным округам было отведено место в составе краев и областей, что свидетельствовало о желании авторов проекта в будущей конституции закрепить двойной статус округов. Более конкретно, чем в действующей тогда конституции, были прописаны вопросы ведения Российской Федерации и вопросы совместного ее субъектами ведения. Тогда же, в 1992 году, был подготовлен проект Российского движения демократических реформ. Его авторами были весьма известные тогда, а некоторые и сейчас, специалисты в различных отраслях права - А. А. Собчак, Ю. X. Калмыков, С. А. Хохлов, С. С. Алексеев. Глава вторая проекта под названием «Российское государство» состояла из двух разделов - «Федерация» и «Устройство государства». Россия объявлялась федеративным государством, в состав которого входят республики, губернии и автономные национальные образования. Республики авторы проекта называют государственными образованиями, оформляющими (все вместе, несколько или в единственном числе) распределение полномочий с федеральным центром посредством

1 Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М„ 2000.

федеративных договоров и имеющими свои конституции. Предполагалось, что новая конституция (за исключением лишь положений о правах и свободах граждан) будет применяться после подписания этих договоров. Губернии именовались территориальными государственно - административными образованиями. Авторы проекта предполагали ввести в практику органические законы, которыми бы определялись статус, права и полномочия губерний, компетенция губернских органов власти, состав входящих в них административных единиц. Губерниям полагалось иметь уставы. В соответствии с этим проектом автономные национальные образования (в другом месте они названы сообществами) - автономные округа, национальные районы должны образовываться в составе республик и губерний на началах территориальной или этнической (национально-культурной) автономии. Их статус и права в зависимости от нахождения в республике или в губернии должны определяться федеративным договором или органическим законом соответственно. Что касается распределения властных полномочий по вертикали, а это одно из главных условий федеративной модели государственного устройства, то в анализируемом проекте дан только перечень вопросов ведения Российской Федерации. Далее отмечалось, что вне пределов этого перечня республики и губернии самостоятельны. При подписании федеративного договора между центром и республикой предполагалась возможность установления предметов совместного ведения по кругу вопросов, считающихся компетенцией республики. В отношении губерний такая коллизия не предусматривалась, говорилось лишь о «вверенных» им федеральным центром функциях. Вообще неравенство республик и губерний в проекте очевидно. Лишь об администрации губерний говорится, что они входят в систему исполнительной власти России. Лишь в случаях с республиками предусмотрена недопустимость принятия федеральным центром законов и иных нормативно-правовых актов по вопросам их ведения, лишь для республик предусмотрено было создание согласительных комиссий и возможность последующей передачи дела в Верховный суд при возникновении споров с федеральным центром и т. п. В проекте была обозначена необходимость наделения республик, губерний, автономных национальных сообществ, муниципальных образований бюджетными средствами и различными видами имущества. Проектов, именуемых проектами депутатов-коммунистов, было несколько. Первый появился в «Советской России» в ноябре 1990 года (проект группы депутатов «Коммунисты России»), затем были проекты депутата Ю. М. Слободкина (из-за явно выраженной направленности на реставрацию прежних реалий он широкому обсуждению не подвергался), несколько вариантов проекта КПРФ. При их сравнении вполне очевидной становится эволюция воззрений коммунистов на государственное устройство России. Как справедливо отмечает С. А. Авакьян, если сначала их проекты «исходили из непризнания наметившихся в России перемен, то последний вариант учитывает многие реформы, хотя и остается проектом Конституции советского социалистического государства»1. В последнем варианте проекта КПРФ (1993 г.) в разделе «Федеративное устройство» Россия именуется многонациональным федеративным государством. Республики, края, области, автономные округа и область, два города федерального значения называются входящими в Российскую Федерацию, территория которой объявляется целостной и неотчуждаемой, входящие в нее образования не вправе посягать на ее целостность. К проекту прилагались полные тексты Федеративного договора и протоколов к нему. В силу известных причин принятие новой конституции все время откладывалось, «штопали» старую. Верховный Совет принял очередной план работы над основным законом страны2, президент предложил свой проект, который в начале мая 1993 года был опубликован в ряде газет. В этом проекте Россия определялась федеративным государством, был дан конкретный ее состав. Включенные в его состав документы Федеративного договора, другие его положения давали преимущества республикам (они именовались государствами), объем их полномочий в законодательной сфере был шире в сравнении с другими субъектами, они наделялись собственностью и т. п. Положение о равноправии субъектов было внесено позднее, тогда же президент пытался привлечь на свою сторону лидеров «сильных» республик. В то же время в проекте весьма четко просматривалось стремление Ельцина создать подконтрольную ему вертикаль власти.

После опубликования этого проекта между президентской стороной и Конституционной комиссией пошло соревнование на опережение. Созванное по инициативе президента Конституционное совещание 12 июля 1993 года одобрило очередной проект, положенный в основу ныне действующей конституции. Два проекта - Конституционной комиссии и Конституционного совещания были направлены в регионы, лидеры которых в сложившихся обстоятельствах предпочитали не торопиться. После известных событий конца сентября - начала октября 1993 года возобновилась работа Конституционного совещания, в ходе которой было решено отказаться от включения в конституцию Федеративного договора, так как он ослабляет, а не укрепляет федерацию. Окончательный проект конституции был опубликован за месяц до ее принятия. Положения, затрагивающие государственное устройство России, по сравнению с предыдущим проектом не претерпели каких-либо изменений. Обсуждение проекта конституции вышло за пределы Российской Федерации. Сначала президентский проект, затем проект Конституционного совещания были представлены в Европейскую комиссию за демократию через право

1 *Авакьян С. А.* Конституция России: природа, эволюция, современность. М„ 2000.

2 Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1993. № 19. Ст. 696.

(Венецианскую комиссию Совета Европы). Представитель России (судья Конституционного суда Н. В. Витрук) неоднократно информировал ее о развитии конституционного процесса в России, о ходе и результатах работы Конституционного совещания, его рабочих органов - Государственной и Общественной палат. Несколько членов Комиссии согласились прорецензировать присланные проекты, но окончательный текст заключения был утвержден на очередном пленарном заседании в мае 1994 года уже после принятия Конституции Российской Федерации на референдуме. В целом давалась положительная оценка этому документу, а в отношении главы третьей, посвященной федеративному устройству России, отмечалось, что ее положения соответствуют основным принципам федерализма. В то же время Комиссия отметила, что разграничение компетенции между центральной властью и субъектами федерации регламентировано недостаточно, что статьи (71 и 72), посвященные исключительной компетенции Российской Федерации и совместной ее с субъектами, в некоторой части противоречат друг другу. Вообще компетенция федерального центра показалась Комиссии слишком большой по объему, а отсутствие статьи о компетенции субъектов вызвало ее членов сожаление. К недостаткам российской модели государственного устройства были отнесены также: большое число субъектов федерации, различие в их статусе, наличие сложносоставных субъектов1. На Конституционном совещании в очередной раз было предложено передать проект Конституции на отзыв в субъекты федерации. Однако в условиях их противостояния с центром процедура могла затянуться на неопределенное время, политический же кризис в стране требовал ее принятия в сжатые сроки. В том, что руководство страны пошло на референдум, был определенный риск. Думается, что это был один из оптимальнейших выходов в сложившейся ситуации на тот момент. По разным данным, население от 17 до 31 (из 87) субъекта конституцию не поддержали, в Татарстане и Чечне референдум не состоялся2. Тем не менее, большинство населения России поддержало конституцию. Отметим, что такого рода акт посредством референдума принимался в стране впервые. С. Д. Валентей считает, что поддержка конституции на референдуме в значительной степени была поддержкой идей федерализма, осознанием большинством граждан России необходимости федеративного ее устройства3. Скорее всего, это именно так. Конституция не сделала Россию в одночасье федерацией. Хотя на юридическом уровне **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы.

Справочный том. М., 1996. С. 97.

2 *Умнова И. А.* Конституционные основы современного российского федерализма.

М., 1998. С. 75—76.

3 *Валентен С. Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998. С. 73.

произошло оформление последней, все-таки это был только следующий шаг после Федеративного договора на пути формирования основ реального федерализма. В административно-территориальном делении страны были сохранены реалии, заложенные еще до октября 1917 года (границы областей) или в 20-х годах **XX** века (границы республик). Действительно, границы республик отражают в большинстве случаев политическую конъюнктуру тех лет, потребности экономического развития созданных тогда автономных образований. Конституция, таким образом, закрепила сложившееся к этому времени деление Российского государства. Вполне естественно, конституция в положениях, касающихся устройства государства, не могла не нести отпечаток объективных и субъективных трудностей, сложившихся к этому времени в России в результате ее многовековой истории: огромные размеры территории; неравномерное развитие регионов, усугубившееся с началом перехода к рыночным отношениям; специфика природно-климатических ресурсов каждого из них; этническое многообразие дисперсно расселенных народов; различия в культуре и конфессиональной принадлежности; ментальность всего населения и отдельных его групп; кризисное состояние различных сфер жизни общества; сочетание национальной и территориальной моделей в административном делении и многое другое. В большинстве случаев пишущие о конституции, даже из числа ее непримиримых оппонентов, отмечают, что она приостановила дезинтеграционные процессы в стране, за исключением, правда, Чечни. Зачастую ставится вопрос о том, а почему Россия не развалилась вслед за СССР? Причин здесь много, назовем, на наш взгляд, наиболее существенные. Несмотря на большую напряженность в отношениях между центром и территориями, кризисные ситуации решались в основном политическими методами. Жесткий в отношениях с руководством СССР и российским парламентом президент России шел на переговоры с лидерами территорий и даже на уступки им, за что был критикуем со всех сторон. Лидеры территорий, претендующих на особое дистанцирование от федерального центра, спустя некоторое время после распада СССР не обнаружили никаких социальных и экономических улучшений параметров жизни в бывших его республиках. Эта тенденция обозначилась лишь во второй половине 90-х годов, и то только в республиках Прибалтики. В остальных же республиках все было наоборот. Определенное значение имело и срединное положение большинства так называемых сепаратистов, срединное положение самой Российской Федерации в рамках бывшего СССР. Сыграло свою роль и вековое совместное проживание сложившейся в России общности населения. Конституция провозгласила: единство государственного суверенитета, системы государственной власти, гражданства и целостность России; равноправие перед центром и друг с другом

составляющих ее территорий, назвав их всех субъектами федерации, исключив из названия республик прилагательное «суверенные»; собственную и федеральных законов приоритетность над нормативными правовыми актами субъектов. Она объявила единство денежной единицы, общие для всех субъектов принципы налогообложения и сборов, закрепила закрытые перечни предметов ведения и полномочий как федерального центра, так и его совместных ведения и полномочий с субъектами федерации, вне которых все без исключения субъекты становились обладателями всей полноты власти на собственной территории. В последнем случае центр не вправе вмешиваться в компетенцию субъекта. Наряду с республиками все остальные субъекты получили право принятия законов, самостоятельного определения системы органов власти в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации органов власти в стране. Их законодательные органы власти получили право законодательной инициативы, в том числе и по внесению поправок в Конституцию Российской Федерации. Объявив право субъектов федерации иметь свою территорию, конституция отказала им в праве установления таможенных границ, пошлин, сборов, любых препятствий для свободного перемещения товаров, услуг, финансовых средств. Заявив о равенстве субъектов, конституция сохранила деление их на государства, национально-территориальные и административно-территориальные образования. Более того, она закрепила шесть разновидностей субъектов - от республики до автономного округа. Последние, за исключением Чукотского, являются частью более крупных образований. В отличие от других субъектов республики получили право устанавливать свои государственные языки и т. п. В преимущественном положении на практике оказалась Москва. Все это свидетельствовало о сохранении асимметричности федерации, не имеющей прецедента в мире. В этом нет вины авторов конституции. Здесь имеет место наследство, доставшееся России от «советского социалистического федерализма», когда в государственную практику были введены принципы, не совместимые с подлинным федерализмом - создание республик по национальному признаку и объявление их не просто государствами, а суверенными государствами. Лишь в условиях гласности ученые, в первую очередь правоведы, стали задаваться вопросом: что же это за государство, которое входит в другое государство, и как именовать в таком случае каждое из

них? Кроме того, во времена «советского социалистического федерализма» государственно-партийная идеологическая машина всеми возможными способами внедряла в общественное сознание, наряду с общегражданским, национальное мировоззрение, ввела в политическую практику понятия, которые сейчас вызывают ожесточенную критику со всех сторон, за исключением, может быть, непримиримых националистов: коренное и некоренное население, титульная нация и т. п. Все, без исключения, пишущие о проблеме федерализма в России подчеркивают ненормальность сложившегося положения вещей и предлагают разные варианты решения проблемы. Один из них состоит в том, что предлагается срочная губернизация страны, отказ от национального принципа в построении государства. В ее защиту выступали В.В. Жириновский, Г. X. Попов, С. М. Шахрай и другие. Яростными ее противниками являются не только лидеры национальных республик, но и некоторые ученые. Так, например, Р. Г. Абдулатипов считает, что переход к исключительно административно-территориальному принципу построения государства станет проявлением национал-шовинизма1. К этой точке зрения вольно или невольно присоединяются и те, кто ратует за создание на территории Российской Федерации русской республики, хотя и без таковой русские, составляя 83 процента от общей численности населения, уже являются титульной нацией. Таким образом, второй вариант состоит в сохранении или усугублении сложившегося положения вещей. Главным, на наш взгляд, должен быть вопрос о разделении власти по вертикали, а не концентрация внимания на национальной проблематике. Государство - не этнический институт, национальная принадлежность - не политический и не территориальный атрибут. В российских условиях мононациональные образования возможны либо путем изгнания нетитульных наций, либо путем ущемления прав последних. К тому же республик со значительным преобладанием национальности, именем которой они названы, немного - Осетия, Тыва, Чечня, Чувашия. С ростом экономических показателей, продвижением по пути демократических преобразований интерес к национальной проблематике в политической жизни сойдет на нет. Формула «республика как форма самоопределения титульной нации» постепенно трансформируется в другую, например «республика как форма обеспечения интересов народов, ее населяющих», затем, возможно, в России сформируется наднациональная общность - российская нация (ведь привыкли же народы страны к термину «россияне», хотя первоначально он был объектом упражнений эстрадных шутников). Пока же подавляющее большинство исследователей предлагают не торопить события искусственно. Это третий вариант возможных преобразований в этой области. Почти все исследователи едины в том, что проблема управляемости напрямую зависит от размеров государства, числа субъектов федерации. Из 24-х федеративных государств в мире именно в России самое большое их число. Имеется даже точка зрения, что у такой федерации не может быть будущего. Предлагаются разные варианты их сокращения. Представляются наиболее оптимальными предложения И. А. Умновой, которые отстаиваются ею около десяти лет2. На первом этапе она предлагает все субъекты федерации сделать республиками. По ее мнению, это значительно лучше, чем «опускание» республик до уровня губернии, так как **\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 *Абдулатипов Р. Г.* Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996. С. 92.

2Российская газета. 1993. 26 авг.; *Умнова И. А.* Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право. 1994. № 8—9;

*УмноваИ. А.* Конституционные основы современного российского федерализма.

М., 1998. С. 96—97;

произойдет «поднятие статуса» последних. К тому же слово «республика»

субъектам «роднее» - они были в СССР, РСФСР, существуют и в пост советской России. Как отмечалось выше, области стремились к этому статусу Согласившись с этим, оговоримся, что и в этом случае следует перестать именовать республики государствами. Следующий этап, по мнению этого автора, - укрупнение республик, тем более что статья 66-я Конституции, хоть и не впрямую, предоставляет им такое право. Укрупнению должен предшествовать референдум на объединяющихся территориях. Не исключено, что возможному в будущем объединению субъектов федерации будут способствовать уже существующие ассоциации экономического взаимодействия — «Большая Волга», «Сибирское соглашение» и другие, федеральные округа, созданные в 2000 году, хотя в первом своем послании Федеральному Собранию России президент В. В. Путин особо подчеркнул, что образованы они не с целью укрупнения субъектов, а с целью укрепления президентских структур. Наибольшую озабоченность аналитиков, как и прежде, вызывают автономные округа, в большинстве случаев населенные малочисленными народами, да еще и дотационные. Почти все они входят в состав других субъектов федерации, что постоянно вызывает напряжение во взаимоотношениях их друг с другом, доходящее до обращения в Конституционный суд. Весьма сложно складывались и складываются отношения, например, в Тюменской области. Некоторые субъекты выходом из положения посчитали разного рода договоренности, примером которых можно считать Пермско-Коми-Пермяцкий договор о разграничении предметов ведения и полномочий, подписанный двумя субъектами федерации в декабре 1992 года1. Положить конец конфликтам в сложносоставных субъектах федерации мог бы специальный закон, регулирующий правоотношения внутри них. Однако закон «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами» обсуждается в палатах Федерального Собрания Российской Федерации с 1996 года - уже несколько раз имела место ротация членов согласительной комиссии, но он не принят до сих пор. Здесь, наверное, следует согласиться с М. В. Золотаревой, предлагающей упразднить автономные округа «титульной нации» небольших народностей, находящихся в меньшинстве в общей массе населения этой территории. Действительно, зачастую государственность для них является непосильным бременем. Народностям этим скорее всего нужны не дополнительные государственные структуры (наличие государственности никак не повлияло на весьма заметную тенденцию к их вымиранию), а эффективная социальная политика2. Наверное, и в этом случае без референдумов, длительных переговоров не обойтись.

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 Межэтнический мир Прикамья: Опыт экономической деятельности Администрации Пермской области. Т. 1. М., 1996.

2 *Золотарева М. В.* Федерация в России: проблемы и перспективы. М., 1999. С. 153.

**Постконституционный договорной процесс.**

Изъяв Федеративный договор из текста Конституции, ее авторы на отмену его не пошли. Они ввели в целый ряд конституционных статей положения о ее приоритетности над Договором и сохранении действия последнего в части, ей не противоречащей. Россия не стала единственной в мире договорной федерацией - она является конституционной, хотя статья 11-я (часть 3) содержит положение, дающее право субъектам федерации заключать договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между их органами государственной власти и аналогичными федеральными. органами. Думается, на присутствие этого положения в конституции повлияли, по меньшей мере, два обстоятельства. Наиболее важным из них является то, что при наличии сепаратистских тенденций в ряде субъектов федерации необходимо было более четкое разграничение прав и полномочий по вертикали, и в первую очередь по предметам совместного ведения с помощью договоров, соглашений, федеральных законов, тем более что конституция не могла и не должна была дать ответы на все вопросы, возникающие в этой сфере. Второе обстоятельство

было связано с Татарстаном. В свое время, как отмечалось выше, его лидеры не подписали Федеративный договор и на его территории не состоялся референдум по конституции. В центре России оказалась территория, представляющая собой своеобразное инородное тело.

Процесс подписания двусторонних договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами федерации начался через два месяца после принятия новой Конституции России. 15 февраля 1994 года был подписан договор с Татарстаном1. Он стал своеобразной развязкой продолжительного регионального конфликта. В то же время с подписанием договоров выяснение отношений между центром и субъектами постепенно стало перемещаться из сферы политической в сферу правовую.

В одном из своих интервью лидер Татарстана М. Шаймиев заявил, что этим договором был сделан первый шаг на пути к подлинной федерации. Конечно же, это не так – подписание этого и последующих договоров (к осени 2000 года из 89 субъектов договор с федеральным центром имели 682) уводило Россию от закрепленного конституцией принципа равноправия всех ее субъектов, углубляло несимметричность федерации. Договор с Чечней вообще был подписан с нарушением основных положений российской конституции. Налицо было смешение федеративного и конфедеративного принципов. Что же, руководство России не ведало, что творит? Конечно же, ведало – им преследовались как минимум три цели: сохранить целостность

1 Значительная часть договоров опубликована в сборнике: Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997.

2 Известия. 2000. 5 сент.

страны, обеспечить себе поддержку региональных элит, продолжить практику разрешения конфликтов политическими методами. Действительно, первые договоры подписывались с наиболее сепаратистки настроенными республиками. Для субъектов же федерации основной целью договоров было закрепление за собой как можно большей части полномочий из перечня совместного их с центром ведения, части полномочий из перечня общероссийского ведения. Если анализировать двусторонние договоры, особенно заключенные с республиками в первые три года с начала договорного процесса, то можно обнаружить притязания их на самостоятельность во внешнеэкономической сфере, производстве продукции для экспорта, в управлении федеральной собственностью, в регулировании процессов миграции и т. п.

За договорами последовали соглашения между Правительством Российской Федерации и органами исполнительной власти субъектов по урегулированию в области таможенного, банковского дела, о сотрудничестве в военной области. При этом договоры и соглашения заключались без учета интересов других регионов. В этом процессе лидерами были Татарстан и Башкортостан. Региональная элита продолжала диктовать свои условия федеральной бюрократии. В то же время расширение прав республик не сопровождалось увеличением их ответственности, ответственным за все оставался центр. В случае каких-либо неудач стрелы недовольства летели в его сторону, а ведь в свое время Б. Н. Ельцин, говоря о суверенитете, предлагал субъектам взять на себя и ответственность за положение дел на собственной территории37. По данным А. Н. Аринина, республики, например, «выторговали» себе право особого межбюджетного режима и пользовались им, перечисляя в федеральный бюджет крохи (от 0,5 до 30 процентов от собранных налогов38), а расплачивались за это налогоплательщики Москвы, Санкт-Петербурга, Московской, Нижегородской, Свердловской, Самарской и других областей. По существу такие республики, как Татарстан, Башкортостан, Саха-Якутия и некоторые другие, не принимали участия в финансировании депрессивных регионов, социальных программ, армии, фундаментальной науки, других федеральных программ. Сэкономленные за счет этого средства шли на финансирование собственной социальной сферы, положение в которой обстояло куда как лучше, нежели в регионах-донорах или в среднем по стране. Руководители этих республик такое положение вещей объясняли преимуществами суверенитета. И вновь лидеры других субъектов федерации

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

37 Несостоявшийся юбилей: Почему СССР не отпраздновал своего70-летия.

М., 1992. С. 381.

38 Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997. С. 61.

(не республик) стали критически высказываться по поводу такого развития событий. Признали эту критику справедливой и федеральные власти39, хотя они понимали, что в сложившейся ситуации лишь децентрализация власти может спасти Россию. Кстати, М. С, Горбачев спустя десять лет после распада СССР сожалел, что в свое время не предпринял таких шагов40. Созданная в начале договорного процесса при Президенте России специальная Комиссия по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами осенью 1995 года ужесточила и унифицировала требования к проектам договоров: в них не должно было допускаться перераспределение предметов ведения федеральных органов государственной власти и совместного их ведения с органами власти субъектов, установленных конституцией, а также такое перераспределение полномочий, которое могло бы повлечь за собой нарушение территориальной целостности страны, изменение статуса субъекта, нарушение положения о верховенстве Конституции Российской Федерации и федеральных законов. 12 марта 1996 года президент подписал указ «Об утверждении Положения о порядке работы по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации и о взаимной передаче осуществления части своих полномочий федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации»41, в основу которого были положены разработанные комиссией требования. Указ замедлил процесс «суверенной приватизации» полномочий федерального центра, все чаще двусторонние договоры устанавливали лишь дополнительные полномочия по предметам совместного ведения в специфичной для конкретного субъекта федерации области. Только в июне 1999 года президент подписал в прямом смысле многострадальный закон (он обсуждался законодателями более пяти лет) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации», содержащий специальную главу «Порядок заключения договоров и соглашений» и определяющий важнейшие принципы, соблюдение которых позволяло бы обеспечить конституционность договорных форм, равноправие субъектов. Вслед за основным законом страны он подтверждал приоритетность международных норм, федеральных конституции и законодательства, регламентировал порядок разграничения

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

39 Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. 17 февраля 1995 года.М.,1995. С. 22.

40 Известия. 2001. 10нояб.

41 СЗРФ. 1996, № 12. Ст. 1058.

предметов ведения и полномочий и, что особенно важно, определял механизм разрешения разногласий, возникающих коллизий при подготовке договоров. В нем было сформулировано требование привести ранее подписанные договоры в соответствие с Конституцией России. Закон позволял федеральным органам законодательной власти установить контроль над договорным процессом, но не отменял его в принципе. Кроме того, закон установил порядок принятия федеральных законов по предметам совместного ведения, но всех вопросов разделения власти по вертикали он не решал. Он не затрагивал таких проблем, как передача части властных полномочий местному самоуправлению, разграничение государственной собственности, не устанавливались в нем и правовые основы ответственности за уже поделенную власть и др.42 Скорее всего со временем двусторонние договоры будут заменены каким-то всеобъемлющим новым актом, о чем писали специалисты в середине 90-х годов минувшего века, осенью же 2000 года эта мысль стала высказываться уже государственными деятелями43, через год несколько регионов попросили расторгнуть или не продлять их договоры с центром44. 21 июня 2001 года В. В. Путин упразднил две комиссии (по взаимодействию федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов федерации при проведении конституционно-правовой реформы в субъектах Российской Федерации и по подготовке договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов) и создал при себе Комиссию (во главе с заместителем руководителя собственной Администрации Д. Н. Козаком)

по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления, на которую было возложено: разработка и внесение предложений президенту по вопросам компетенции Комиссии; по договорному разграничению предметов ведения и полномочий; по соглашениям между Правительством Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов о разграничении полномочий и передаче осуществления части полномочий; оказание содействия в устранении возможных разногласий в процессе работы по приведению конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов федерации, договоров и соглашений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов в

43 Федерализм власти и власть федерализма.М., 1997. С. 4; Известия.

2000. 5 сент.

44 Известия. 2001. 23окт.

соответствие с Конституцией России и федеральными законами; подготовка предложений о применении Президентом Российской Федерации согласительных процедур для разрешения разногласий между органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации (ст. 85). В федеральных округах предполагалось создание комиссий по подготовке соответствующих предложений президенту, самой же Комиссии при Президенте предлагалось до 1 июня 2002 года представить главе государства предложения по совершенствованию федерального законодательства по вышеперечисленным вопросам1. Руководство федеральных округов активно включилось в работу по выполнению этого указа президента - уже в сентябре 2001 года в его Администрацию поступило 10 «килограммов бумаг»2.

1СЗ РФ. 2001. № 26.Ст. 2652.

2 Известия. 2001. 23 окт.

**Проблема «правового поля»**

**и перспективы развития России как федерации**

Головной болью федеральных властей в 90-х годах было противоречие регионального законодательства общероссийскому. Как отмечалось выше, до принятия новой конституции эту проблему создавали в основном республики, затем, получив разрешение на формирование собственной правовой базы, на путь принятия актов, противоречащих Основному закону России, стали другие субъекты федерации. В конечном итоге в их нормативных правовых актах разной юридической силы появились нормы, идущие вразрез не только с конституцией страны, но и с принципами федерализма: право выхода из Российской Федерации, введения гражданства, о верховенстве региональных законов, о владении воздушным пространством и т. п. Особый правовой беспредел царил в Калмыкии, где, в частности, без уведомления федеральных властей была создана оффшорная зона, что позволяло прокручивать капитал более двухсот коммерческих структур и банков, находящихся за пределами республики. По действующему в стране законодательству нормативные акты, в первую очередь по предметам совместного ведения, принятые в субъектах федерации, должны были поступать на экспертизу в Министерство юстиции Российской Федерации, и с целью информации - в Администрацию Президента. Субъекты федерации вполне осознанно не спешили с этим - некоторые даже посчитали это для себя необязательным. Половина из числа присланных норм не соответствовала федеральным конституции и законодательству. Лишь в нескольких случаях Министерство юстиции довело дело до Конституционного суда1. У центра же не было иных возможностей влиять на законодательный процесс в регионах. Этой проблеме были посвящены парламентские слушания, проходившие в мае 1994 года, результатом которых стали рекомендации, сводившиеся к следующему: необходимо выработать и законодательно оформить механизм обеспечения соответствия законодательства субъектов федерации законодательству федеральному; новые федеральные законы должны обязательно учитывать закрепленные в конституции предметы совместного ведения центра и субъектов; государственную собственность необходимо поделить на федеральную и субъектов; необходимо отказаться от подписания двусторонних договоров с теми субъектами, где законодательство противоречит российской конституции; принять федеральный закон об общих принципах организации органов государственной власти в субъектах федерации и о порядке подготовки законов по предметам совместного ведения; выработать механизм координации законотворческой деятельности Федерального Собрания Российской Федерации и законодательных органов власти субъектов. По рекомендациям этих слушаний началась публикация конституций и уставов

**\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_**

1 Федерализм власти и власть федерализма.М., 1997. С. 39.

субъектов федерации1.

В развитие положений конституции следовало принять не один десяток федеральных конституционных и федеральных законов, конкретизирующих заявленные в ней принципы федерализма: деление власти по вертикали и ответственность за нее, механизм осуществления предметов и полномочий совместного ведения, согласительных в случае конфликтных ситуаций процедур и т. п. Однако процесс принятия большинства из них затянулся до конца 90-х годов. В этом виноваты и федеральные, и региональные власти - первым не хватало силы и воли, вторых устраивала вольница. Закалившаяся в борьбе с федеральным центром, овладевшая политическими навыками, еще более окрепшая региональная бюрократия оформилась в кланы (в республиках - по национальному признаку), которые зачастую ставили свои интересы выше общероссийских; реальностью стали бартерные отношения между субъектами, введение таможенных и административных границ (для мигрантов) и даже выпуск собственных платежных средств. В конце 90-х годов в ряде субъектов федерации предпринимались попытки переподчинения им некоторых федеральных органов. Отметим, что неизжитые до конца сепаратистские настроения региональных элит до сих пор находят поддержку у части населения республик2.

Выше уже приводились примеры многолетней волокиты с принятием двух важнейших законов, один из которых был все-таки принят. Из числа законов и других нормативных актов, имеющих отношение к проблеме федерализма, были приняты законы «О национально-культурной автономии», закрепивший ее как форму национально-культурного определения граждан (а не национально-территориального самоопределения), право добровольного объединения последних для решения исключительно вопросов культуры3 , «О гарантиях коренных малочисленных народов Российской Федерации»4. В июне 1996 года указом президента была утверждена концепция национально-государственной политики, содержавшая специальный раздел «Совершенствование федеративных отношений». В нем констатировалось своеобразие российского федерализма, сочетающего территориальные и национальные начала, ставились задачи по укреплению государственности Российской Федерации и повышению самостоятельности ее субъектов, совершенствования механизма учета интересов последних, не только расширения их полномочий, но и усиления их ответственности за положение в стране в целом, разработке правовых механизмов реализации совместных с

1 Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994.С.115—118.

2 Россия федеративная: проблемы и перспективы. М., 2002. С. 41.

3 17 июня 1996 г. СЗРФ. 1996. № 25. Ст. 2065.

4 30 апреля 1999 г.СЗ РФ. 1999. № 18.Ст. 2208.

федеральным центром полномочий, совместной реализации федеральных и региональных программ1.

К числу актов, развивающих положения конституции по вопросам государственного устройства, следует отнести также принятую летом 1998 года Концепцию реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999—2001 годах, но выполнению ее помешал разразившийся экономический кризис2. До В. В. Путина действенный механизм приведения законодательства субъектов федерации в соответствие с федеральным, и в первую очередь с российской конституцией, отсутствовал. По его данным, если в 1998 году было две тысячи несоответствий регионального законодательства федеральному, то в 2000 году их уже насчитывалось шесть тысяч3. К числу первых шагов в этом направлении, предпринятых им после вступления в должность президента, относится создание федеральных округов и института полномочных представителей президента в них, одной из задач которых стало приведение законодательства субъектов в соответствие с законодательством федеральным4.Уже в первом своем послании Федеральному Собранию в июле 2000 года президент заговорил об институте федерального вмешательства5. Буквально через три недели он подписал закон, вносящий дополнения в закон 1999 года «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части, касающейся ответственности органов власти субъектов за нарушение конституции и федерального законодательства. В соответствии с этим законом президент получил право после соответствующего предупреждения, обращения в суд, через принятие закона Государственной думой распустить законодательный орган субъекта, своим указом отрешить от должности высшее должностное лицо последнего56. По существу закон регламентировал процедуру федерального вмешательства в политическую практику субъекта федерации. Введение института полномочных представителей президента в федеральных округах, правовое обеспечение федерального вмешательства возымели действие — в субъектах началась активная работа по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным: были внесены поправки в законы, конституции и уставы, дело дошло до принятия в некоторых республиках новых конституций. В следующем своем послании Федеральному Собранию президент вновь подчеркнул, что видит Россию исключительно федеративным государством, что период его «расползания» уже позади. В то же время он констатировал наличие больших

1СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. ЗОЮ.

2 СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.

3 Известия. 2000. 1 сент.

4СЗ РФ. 2000. № 20.Ст. 2112.

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

6 Подписан Президентом 29 июля 2000 года. СЗРФ. 2000. № 31.Ст. 3205.

экономических и социальных потерь из-за отсутствия четкого разграничения полномочий между двумя уровнями власти, отсутствия работоспособного механизма их взаимодействия. Для устранения такого положения он поставил следующие задачи: определить федеральными законами четкие полномочия центра и субъектов в рамках их совместной компетенции; навести порядок в межбюджетных отношениях, четко распределить ресурсы и налоговые поступления, обеспечить прозрачность субсидий и трансфертов; усилить экономическую базу местного самоуправления. Одновременно он предложил обратить особое внимание на высокодотационные субъекты, не исключив, что в отдельных случаях им может потребоваться процедура финансового управления1. Следует отметить, что задачи, поставленные президентом, не новы. На необходимость их решения обращало внимание большинство тех, кто писал о проблемах российского федерализма, принимал участие в их обсуждении. Первые шаги на пути их решения сделаны лишь сегодня. Так, во втором послании президента было обращено внимание на чрезвычайно болезненную для современной России проблему межбюджетных отношений. Действительно, в стране 89 неоднородных по многим показателям региональных бюджетных систем и около десяти тысяч бюджетов местных. Контраст между субъектами федерации, муниципальными образованиями по основным параметрам социально-экономического развития не имеет аналогов в мире, соотношение этих параметров иногда выглядит как 1:80. Проблема обострилась после августовского кризиса 1998 года, когда экономические позиции федерального центра ослабли, и регионы вновь стали отгораживаться от него и друг от друга. К середине 2000 года центру удалось овладеть ситуацией, а в августе следующего года правительство приняло Программу развития бюджетного федерализма в Российской Федерации на период до 2005 года, в которой констатировалось неблагополучие в этой области, определялась стратегия, намечались конкретные мероприятия по упорядочению бюджетного устройства субъектов федерации, разграничению расходных, налоговых полномочий и доходных источников, организации финансовой помощи бюджетам других уровней и т. п.2 В декабре 2001 года президент подписал закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации», в соответствии с которым после проведения предусмотренных им процедур (обращение к Российской Федерации, заключение договора, ратификация последнего, принятие федерального конституционного закона и т. п.) иностранное государство или его часть могут быть приняты в состав России. Процедура создания нового субъекта не менее сложна. Она предусматривает обращение к президенту с тщательным обоснованием предложения, референдумы в заинтересованных

1 Российская газета. 2001. 4апр.

2СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

тщательным обоснованием предложения, референдумы в заинтересованных субъектах. В случае неодобрения объединения хотя бы одним из субъектов референдум может быть проведен не ранее чем через год. В случае же одобрения новый субъект федерации может быть создан федеральным конституционным законом путем объединения двух и более субъектов федерации, граничащих между собой1. Как видим, закон открывает путь к сокращению числа субъектов федерации.

1 СЗ РФ, 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 4916.

**Заключение**

Таким образом, проблема государственного устройства волнует власть и научную общественность уже более десяти лет. Давались поручения коллективам, создавались и упразднялись комиссии, федеральные ведомства, проводились «круглые столы» и парламентские слушания, научные и научно-практические конференции, на которых звучали зачастую прямо противоположные оценки государственного устройства России в прошлом, рекомендации на будущее. По этой проблематике уже опубликованы десятки книг и статей. Почти всех их авторов объединяет мысль о том, что проблема государственного устройства России в настоящее время стоит чрезвычайно остро. Действительно, Россия как федерация молода, ее федерализм - переходный, он несет в себе черты советского опыта и новые, связанные с изменением политического строя. Известно, что любая переходная модель неустойчива, нужны большие усилия для ее укрепления. Реальная федерация возможна при условии осознания ее необходимости большинством граждан страны, в том числе ее руководством и региональными элитами. Хотя четкой взаимосвязи между федерацией и демократией, между унитарным государством и авторитаризмом нет (в мире масса примеров смешения этих форм), большинство специалистов и политиков федерацию и демократию предпочитают ставить рядом. Хотя российские, как, впрочем, и зарубежные, теоретики не договорились о том, что такое федерация и в чем ее преимущества, сторонников унитарной модели государственного устройства России становится все меньше, особенно после известных высказываний В. В. Путина на этот счет. Все меньше становится сторонников сохранения, наряду с территориальным, национального принципа построения федерации. Исключение здесь составляют лидеры национальных республик. Скорее всего в обозримом будущем они будут занимать именно такую позицию. Вряд ли они согласятся и с тем, что Россия должна стать государством русского народа с национально-территориальными автономиями для других народов и культурно-национальной автономией для национальных групп, расселенных дисперсно, как предлагают некоторые авторы1. Конечно же России нужно новое административное деление с учетом комплекса экономического, исторического, демографического, геополитического, природно-климатического и иных факторов, могущего обеспечить эффективное развитие конкретной территории, достойный уровень жизни не только ее населения, но и страны в целом. Встречаются высказывания, правда, с оговоркой на перспективу, что куда

1 Вдовин А. И., Зорин В. Ю., Никонов А. В. Русский народ в национальной политике XX в. М., 1998. С. 424—426.

важнее «сущностная сторона государства (какие интересы преобладают в деятельности государства), а не столько федеративное или унитарное его устройство», то есть важнее режим - средства и способы властвования, нежели государственное устройство1. Все пишущие о проблемах государственного устройства современной России едины в том, что число ее составляющих надо сокращать. В то же время большинство специалистов отмечают, что при решении проблем государственного устройства необходимы и осторожность, и постепенность. Введение федерализма в России любой ценой может отбросить ее далеко назад, поставит под угрозу то, что уже накоплено в этой области. Ведь уже приняты Конституция и несколько законов, конкретизирующих некоторые ее положения; субъектами федерации сформировано собственное правовое пространство, приведение которого в соответствие с федеральным законодательством подходит к концу; узаконена ответственность региональных властей за состояние дел на подведомственной им территории; установлен контроль за работой региональных органов и т. п. В настоящее время России нужна четкая государственная концепция развития федерализма2. В ее рамках необходимо осуществить более четкое распределение властных полномочий по вертикали власти. Оно должно быть таковым, чтобы федеральная власть решала общегосударственные вопросы (оборона, судопроизводство, энергетика и т. п.) и выполняла регулирующие и в строго очерченных пределах контролирующие функции, в ведении же субъектов федерации должны находиться вопросы организации жизни в регионе, которые, в свою очередь, должны быть частично переданы органам местного самоуправления. Последние же должны быть как минимум двухуровневыми и иметь не только обязанности, но и права, материальные и денежные ресурсы — в противном случае, как пишет Р. Г. Абдулатипов, статьи конституции, посвященные местному самоуправлению, будут и дальше представлять собой не что иное, как «фиговый листок». В то же время все три уровня власти просто обязаны согласовывать приоритеты в социальной и экономической сферах — политический диалог между центром и регионами необходимо дополнить экономическим. Крайне необходимо четкое распределение объектов собственности по трем уровням власти. Высказывается точка зрения о расширении федерального ее перечня3. Последнее, может быть, имеет смысл хотя бы для такого субъекта федерации, как Москва.

Особое внимание следует уделить механизму формирования и развития прозрачных бюджетных отношений, четкому разграничению полномочий по

1 *Раянов Ф. М.* Федерализм — не самоцель // Власть. № 3. С. 71—73.

2 Об этом говорилось на одном из последних «круглых столов», посвященных модернизации российского федерализма. См.: *Зотова 3. М.* Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001. С. 72—73.

3 *Валентен С. Д.* Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998. С.119.

вертикали власти как по доходам, так и по расходам, чему должна способствовать соответствующая правовая база. Как это ни парадоксально, но в сегодняшней России сосуществуют одна из самых централизованных налоговых систем и одна из самых децентрализованных систем ведения бюджетных расходов, чем и обусловлен кризис бюджетного федерализма и межбюджетных отношений, продолжающийся уже более десяти лет1. Все уровни власти должны взаимодействовать друг с другом и в равной мере нести ответственность и за доходную, и за расходную часть бюджета страны. Федерация нуждается в равномерном налогообложении, открытой информационной базе для расчета трансфертов, обоснованности и прозрачности дотаций. Пока, к сожалению, положение в этой области оставляет желать лучшего - источники доходов регионов, закрепленных за ними федеральным центром, непостоянны, львиная доля налогов и сборов идет в федеральный бюджет. И даже этот «баланс» нарушается обеими сторонами - регионы не перечисляют денег в центр, а он периодически меняет правила игры. Справедливости ради следует отметить, что отладка бюджетного механизма, например в США, заняла не одно десятилетие, и лишь последние 15-20 лет он функционирует относительно благополучно. Политика федерального центра должна строиться с учетом наличия в России крайне бедных регионов и быть направлена на их поддержку. В этом состоит одно из преимуществ федеративной модели государственного устройства, при которой равенство субъектов сочетается с индивидуальным подходом к каждому из них. До недавнего времени помощь оказывалась далеко не самым бедным регионам.

Перечень предложений можно было бы и продолжить. Более того, он будет пополняться и по мере постепенного строительства в России подлинной федерации, и в ходе дальнейшего ее совершенствования. Для воплощения в жизнь принципов федерализма, общепризнанных в мире и заявленных в действующей российской конституции, нужны эффективное рыночное хозяйство не только с частной собственностью, но и честным и прозрачным бизнесом; государственная власть, сильная настолько, чтобы в любую минуту прийти на помощь каждому конкретному человеку, четко работающий механизм правовой защиты - в конце концов, государство существует для обеспечения его благополучия; настоящее местное самоуправление, без которого невозможна разветвленная сеть институтов гражданского общества; соответствующая политическая культура, диалог общества и власти, без которого гражданское общество, по существу, не имеет смысла; осознание населением и лидерами государства через общенациональную идею, как универсальную систему ценностей, новой идентичности России.

1 Россия федеративная: проблемыи перспективы. М., 2002. С. 75.

Опыт становления и эволюции более двадцати существующих в современном мире федеративных государственных образований убедительно свидетельствует в пользу того, что прочная, стабильная, эффективно действующая федерация - это союз государственных структур, наделенных равными правами и добровольно взявших на себя равные (или сопоставимые) обязанности. Под данным углом зрения необходимо еще и еще раз трезво взвесить и оценить опыт становления молодой российской государственности. О том, что такого рода переоценка ценностей в настоящее время идет на всех этапах государственной власти, свидетельствует практика государственного строительства последних лет, в том числе связанная с воплощением в жизнь Указа Президента РФ от 13 мая 2000 года о создании института полномочных представителей главы государства в федеральных округах, указа, открывшего новый этап на пути от договорного федерализма к централизованному, важным условием существования которого должна стать ликвидация правового и фактического неравенства отдельных субъектов федерации. В ходе реализации данной тенденции следует воззвать к жизни, осмыслить и переосмыслить многие черты и проявления как позитивного, так и негативного опыта страны в сфере совершенствования своего административно-территориального устройства, опыта становления, эволюции, кризиса и разрушения различных типов и форм властвования. Признать, например, предпочтительность эволюционных методов решения встающих в данной сфере проблем, неэффективность имевших место в прошлом «институциональных революций», игнорирование предшествующего опыта. Найти формы и методы успешной борьбы с вековыми проявлениями инерционности в функционировании государственных структур, их громоздкости при дефиците профессионализма и исполнительной дисциплины, тяготения к бюрократическому застою и волоките. Выработать действенные средства преодоления традиций чрезмерной зависимости власти от личных качеств лидера, что подрывает стабильность и ставит под угрозу преемственность власти. Добиться окончательного разделения публичной власти и собственности.

Оценивая опыт последнего десятилетия **XX** века, учитывая все его плюсы и минусы, важно не забывать, что это - опыт кризисного развития, опыт переходного состояния общества. Упрочнение стабилизационных процессов и тенденций требует новых подходов и решений.

Первой известной нам реформой в плане становления отечественной государственности следует признать начинания княгини Ольги в регламентации размеров дани, изымаемой княжеской властью у зависимых от нее племен (угров), с установлением мест сбора этой дани (погостов). Характерно, что эти реформы середины Х века, ставшие ответом на жестокий урок, преподанный практикой начального этапа становления государственного строительства (смерть князя Игоря от рук древлян), по времени совпали с началом поиска мудрой правительницей новой идеологии, рассчитанной на объединение социальных сил молодого государства. Поиска, переданного по эстафете поколений княгиней Ольгой своему внуку Владимиру, крестившему Русь в 988 году. С тех пор вся история России свидетельствует, что государственное строительство неотделимо от идеологических процессов, связанных со становлением, развитием, кризисом и крахом тех или иных некогда цементировавших общество национальных идей. Обретение национальной идеи, адекватной потребностям современного этапа эволюции российского общества, - непременное условие придания нового смысла и масштаба намечающимся сегодня новациям в области государственного строительства.

Будущее России - в сильной государственности. Сила власти, однако, не сводится к ее авторитарности. Она базируется на ценностях гражданского общества, на примате права, на принципах социально ориентированной государственности. Только на этом пути и в этой борьбе мы вправе ожидать настоящих прозрений и прорывов как в настоящем, так и в длительной перспективе.

#### **Список использованных источников**

1.Конституция Российской Федерации. Официальный текст.

2. СЗРФ. 1996, № 12. Ст. 1058.

3. 30 апреля 1999 г.СЗ РФ. 1999. № 18.Ст. 2208.

4. СЗ РФ. 2000. № 20.Ст. 2112.

5. СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. ЗОЮ.

6. 17 июня 1996 г. СЗРФ. 1996. № 25. Ст. 2065.

7. СЗ РФ. 1999. № 26. Ст..3176.

8. СЗ РФ. 2001. № 26.Ст. 2652.

7. СЗРФ. 2000. № 31.Ст. 3205. Подписан Президентом 29 июля 2000 года.

8. СЗ РФ. 1998. № 32. Ст. 3905.

9. СЗ РФ. 2001. № 34. Ст. 3503.

10. СЗ РФ, 2001. № 52 (ч. 2). Ст. 4916.

11. Абдулатипов Р. Г. Россия на пороге XXI века: состояние и перспективы федеративного устройства. М., 1996. С. 92.

12. Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность.

М., 2000.С.128 - 140.

13.Административно-территориальное устройство России. История и современность. - М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. – 320 с.- (Архив).

14.Борикова Л.В. Виноградова Н.А. Пишем реферат, доклад, выпускную квалификационную работу: Учеб. Пособие для студ. Сред. И высш. пед. учеб. Заведений. – 2-е изд., стереотип. – М.: Издательский центр «Академия», 2002.-128 с.

15.Валентен С. Д. Федерализм: российская история и российская реальность. М., 1998. С.119.

16. Вдовин А. И., Зорин В. Ю., Никонов А. В. Русский народ в национальной политике XX в. М., 1998. С. 424-426.

17. Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета

СССР. 1990. № 19. Ст.329., 696.

18. Всероссийское совещание по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации. 17 февраля 1995 года.М.,1995. С. 22.

19.Голодаева В.С. Рекомендации по подготовке и оформлению курсовых и дипломных работ. – 2 изд., перераб. И доп. -М.: ИТК «Дашков и К0», 2003.– 44 с.

20.Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994.С. 19.

21. Златопольский Д. Л. Государственное единство Российской Федерации:

некоторые аспекты проблемы // Вестник Моск. ун-та. Серия XI. Право.1994.С.4.

22. Золотарева М. В. Федерация в России: проблемы и перспективы.

М., 1999. С. 153.

23. Зотова 3. М. Власть и общество: проблемы взаимодействия.

М., 2001. С. 72-73.

24. Иванов В. Н., Яровой О. Я. Российский федерализм: становление и развитие.

М., 2000. С.112-113.

25. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы.

Справочный том. М., 1996. С. 97.

26. Конституционный Суд России: Справочник. Изд. 2-е.М., 1997. С. 118-120.

27. Межэтнический мир Прикамья: Опыт экономической деятельности

Администрации Пермской области. Т. 1. М., 1996.

28. Национальная политика России: история и современность. М., 1997.

29. Несостоявшийся юбилей: Почему СССР не отпраздновал своего 70-летия. М., 1992. С.381.

30. Первый Съезд народных депутатов РСФСР. 16 мая - 22 июня

1990 г. Стеногр. отчет. В 6 т. Т. 1. 6.Единая конституционная система Российской Федерации. М., 1994. С. 569.

31. Раянов Ф. М. Федерализм — не самоцель // Власть. № 3. С. 71-73.

32. Россия федеративная: проблемы и перспективы. М., 2002. С. 41-75.

33. Российская газета. 1993. 26 авг.; Умнова И. А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта Российской Федерации // Государство и право.

1994. № 8-9;

34. Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1998. С. 65-70.

35. Федерализм власти и власть федерализма.М., 1997. – 180 с.