**Введение**

Приступая к анализу современного российского федерализма, прежде всего, следует иметь в виду, что российское государство и российское общество, утверждая федеративную структуру страны, должны рассматривать федеративное устройство не как самоцель, а как средство более эффективного государственного управления. Иными словами, не федеративный принцип ради самого федеративного принципа, а федерация ради обеспечения социального и экономического прогресса.

Конституция Российской Федерации 1993 года провозглашает Россию федеративным государством. Российский федерализм - это далеко не беспроблемная категория, это та реальность, которая имеет на сегодняшний день ряд нерешенных аспектов. И это касается как формы, так и содержания федеративных отношений в России, сохранения ее территориальной целостности.

Федерализм в России во многом уникален. Ему трудно подобрать аналоги в истории и современном мире. Он не сводится ни к национально-государственному устройству, (что отличало советскую модель) ни к территориальному (свойственному многим странам). Попытки копировать опыт США, Германии и других государств не имели успеха, потому что расходились с российскими реалиями и противоречили интересам развития страны. Асимметрия, присутствующая в конституционных положениях о федеративной организации России, отразила сложный состав и прошлое страны.

Принцип федерализма, безусловно, крайне важен для интеграции Российского государства в сферу международных отношений и мировую правовую систему, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием черт, присущим только нашей стране: экономическим, национальным, историческим, социально-политическим, идеологическим. Некоторые считают, что Россия находится в процессе перехода от прежней жестко централизованной экономики к рыночным отношениям и в этом процессе выявляется необходимость многих специфических форм и методов такого перехода. И всё-таки большинство авторов в настоящее время чаще всего рассматривают нашу страну в качестве “застрявшей” между авторитарно-тоталитарным прошлым и пока еще несбывшимся либеральным будущим. Многие исследователи подчеркивают переходный характер современной отечественной государственности. Данный период характеризуется высоким уровнем дезорганизации, слабостью государства, слабостью массового признания его ценности, отсутствием сформированного по новым принципам правового поля, крайне недостаточным продвижением к рынку и развитием частной инициативы, коррупцией, преступностью и т. д.

Нельзя считать, что все решено, что выбран уже оптимальный вариант государственного устройства и никаких проблем нет. Развитие федеративных отношений – это дорога со встречным движением. Сейчас многое свидетельствует о том, принимаемые решения направлены на формирование не федеративной модели отечественной государственности, а унитарной. Появился некий проект Конституции, в котором четко прописана явно унитарная модель. Уменьшены доходы субъектов Федерации в новом бюджете. Дума пытается провести закон о назначении губернаторов. В экономических программах Г. Грефа и Ишаева федерализм за исключением нескольких упоминаний этого термина вообще отсутствует.

Развитие федерализма, как и три года назад, тормозится рядом негативных факторов, в числе которых отсутствие обоснованной государственной концепции развития федеративных отношений в России. В настоящее время в стране происходят заметные перемены, ведущие к усилению президентской власти. Это вызывает в обществе вполне обоснованные вопросы. Насколько данные перемены оправданы, правильно ли выбран их вектор, как это скажется на развитии федерализма, какова при этом должна быть позиция органов власти и, в том числе, Федерального Собрания, какую роль могут и должны играть субъекты Федерации.

Совершенно определенно можно сказать, что проблемы российского федерализма будут актуальны ещё не для одного поколения.

**1. Особенности становления федерализма в России**

По своему официальному названию РСФСР была федеративным государством. В нее входили 16 автономных республик (из двадцати во всем СССР), 5 автономных областей (из восьми) и все 10 автономных (национальных) округов. Взаимоотношения РСФСР с автономными республиками имели формальные юридические признаки федерации. Верховный Совет РСФСР состоял из двух палат - Совета Республики и Совета Национальностей. Правительство РСФСР могло лишь координировать деятельность правительств АССР, главы которых входили в Совет Министров РСФСР. Конституции АССР после 1977 г. не подлежали утверждению Верховным Советом РСФСР. Но если исключить особые права в сфере языка и национальной культуры, имевшиеся у автономных областей и округов, в остальном РСФСР оставалась унитарным государством. Тенденции к децентрализации, учету региональных особенностей не смогли пробиться через жесткую, иерархическую структуру партийно-административного управления.

Новая Россия подтвердила и закрепила не формальный, а фактический принцип федерализма сначала в измененной статье 1 Конституции РСФСР, затем в Федеративном договоре и Конституции РФ 1993 года. Однако реализовать принцип федерализма в условиях радикального переустройства всех сфер общественной жизни оказалось крайне сложно. Ведь решения относительно устройства государства, распределения полномочий между органами Федерации и ее субъектов, иерархии правовых актов и т.п. не должны мешать проведению назревших социальных и экономических реформ.

Сегодня федеративное устройство России строится на принципе равноправия и самоопределения всех народов, проживающих на ее территории, независимо от их численности, уровней экономического и культурного развития. Всем им гарантировано право на сохранение родного языка, создание условий для его изучения и развития. Лишь права коренных малочисленных народов, которые особо охраняются не только в рамках государства, но и в международном сообществе, выделены отдельно.

Существенное отличие нового подхода к федерализму в том, что он стал основой перестройки всего государственного механизма России, не ограничен сферой национальной политики, определяет отношения между центром и субъектами Федерации (ранее они именовались административно-территориальными единицами), сняв неудовлетворенность многих регионов своим статусом, явно ущемленным по сравнению с набиравшими самостоятельность республиками. Федерализм в России не противостоит идеям самоопределения народов и развития национальной государственности, а также интересам регионов, их стремлению к повышению самостоятельности. Его достоинства - общий рынок, свободный приток капиталов, товаров и услуг, свобода передвижения людей, благоприятные условия для взаимообмена достижениями науки, образования, культуры.

В научной и публицистической литературе широкое распространение получила точка зрения, согласно которой распад СССР - дело рук отдельных личностей, действовавших либо из побуждений собственных политических амбиций, либо под влиянием зарубежных сил. Подобные утверждения научно несостоятельны, и на практике могут только нанести большой вред, увозя от анализа истинных причин нашей “национальной” трагедии. Косвенно это можно подтвердить методом от противного. СССР в момент принятия своей первой Конституции ставил вопрос о перспективе “объединения трудящихся всех стран в мировую социалистическую Советскую Республику”, о революционном низвержении капиталистической системы. На это была направлена и деятельность Коминтерна, подкреплённая всей мощью Советского государства. Однако это явилось только стимулом для западной системы быстрее преодолеть негативные стороны традиционной либеральной системы и усилить социальную направленность государственной политики.

Поэтому есть все основания утверждать, что “судьба СССР решалась не кулуарно и не группой лиц. Она была предрешена его политической системой и характером политического режима. Глубокая неприязнь к буржуазной демократии категорически исключала возможность использования принципиальных положений классического федерализма в практике советского государственного строительства. Если западный федерализм базируется на фундаменте взаимного интереса, чёткого разграничения предметов ведения центра и субъектов федерации, защищён системой сдержек и противовесов и действенным правовым механизмом, то СССР держался и демонстрировал немалые возможности лишь постольку, поскольку сохраняла политический вес и влияние Коммунистическая партия. С утратой ею политического контроля над государством и обществом и последующая её ликвидация привели к немедленному падению режима, что и обусловило столь же стремительный развал Союза”.

**Заключение**

В России всегда был и есть монархический режим: царь, генеральный секретарь, президент. Если же мы являемся все-таки сторонниками демократического развития, тогда то, что сегодня происходит, и о чем мы говорим, это действительно отступление от демократической модели, которую мы строили все эти десять лет. Тогда все чрезвычайно серьезно. Федеративное государство все же у нас есть. Оно однобокое, слабое, конфедеративно-федеративное. Сейчас мы уходим к унитарно-федеративному.

Движение к федерализму – это попытка медленно, последовательно, постепенно преодолеть существующие противоречия.

Учреждение федеральных округов имеет положительное значение. Оно позволило собрать все федеральные органы власти в единую сеть. Они сегодня, действительно работают на интересы государства, а не на отдельных губернаторов и субъекты Федерации. Представители Президента смогли восстановить единое правовое пространство Российской Федерации, и сейчас есть предпосылки для восстановления единого экономического пространства. Есть реальный шанс довести до ума необходимейшие реформы: экономическую, судебную, военную и др. Главное накормить людей, сделать их сытыми и благополучными, поскольку никакой демократии в обществе быть не может, пока общество экономически не создало какого-то необходимого минимума для своих граждан. Но этот институт полпредов Президента должен быть временным, иначе мы начнем сползать к унитарному государству.

Нельзя перекраивать страну в целях получения оптимального числа субъектов Федерации, ибо мы можем получить не одну, а еще две-три Чечни. Есть вопросы, с решением которых лучше подождать.

Согласно результатам специальных исследований в Российской Федерации три четверти проблем заключается в системе управления и только одна четверть – в экономике. Мы не доводим начатые дела до конца. На пути реализации проблем всегда попадаются более стоящие и красивые идеи, за которые мы хватаемся, бросая старые. Нам надо ответить на серию очень простых вопросов. Кто, за что и как отвечает в государстве? Какую функцию выполняет каждый уровень власти?

Вертикаль власти мы понимаем не как административную соподчиненность, а как четкое разведение функций и компетенций по уровням власти. Когда все занимаются по вертикали всем, когда все уровни отвечают за решение какой-то частной проблемы, это есть самая большая безответственность. Суть вертикали власти в четком распределении функций и компетенций по ее уровням. У нас все уровни власти практически независимы от воли народа. Это большая проблема.

Сегодня восприятие федерализма неоднозначное. Поэтому поднятие уровня общественного сознания к пониманию, что такое федерализм, это одна из наших важных и очень необходимых задач.

Россия обречена быть федеративным государством, если мы хотим сохранить ее как единое государство, очевидно, что у нас должно пройти еще какое-то время, и достаточно длительное, даже при наличии самой демократической Конституции, чтобы все демократические принципы, включая принципы федерализма, реально начали действовать.

После рассмотрения любой темы обычно подводят итоги, дают ответы на поставленные вопросы, но проблем стало еще больше.

Считаю, что поднятая проблема могла бы быть продолжена в новых исследованиях с освещением новых граней российского федерализма.

**Список использованной литературы**

1. Общество “ЗНАНИЕ” России, Москва 2001.

 Н. П. Медведев профессор кафедры национальных и федеративных отношений Российской Академии госслужбы при Президенте РФ, доктор политических наук. Лекция на тему: “особенности Российского Федерализма и перспективы его развития”. http://www.znanie.net/

2. Справочник “Социально-экономические проблемы России” ФИПЭР 1999. http://www.nasledie.ru/fin/6\_15/kniga1/toc.htm#spr

3. Смирнов А. Ю. Национальная безопасность: этнодемографическая угроза. http://geopolitika.narod.ru/new/nazbezetn.htm

4. К вопросу об отношениях федерального центра и субъектов федерации. Издание Оренбургского Института МГЮА. http://www.oimsla.edu.ru/gazeta/2002/092002/p7.asp

5. Т.Байкова “О некоторых особенностях Российского федерализма” (Право и жизнь 1999 №24). www-версия бумажного издания.

6. См.: Закон РФ от 28 ноября 1991 г. “О гражданстве Российской Федерации” (с изм. и доп. от 6 февраля 1995 г.)//Ведомости РФ. 1992. N 6. Ст. 243.

7. См.: Стрекозов В.Г., Казанчев Ю.Д. Конституционное право России. М., 1997. С. 112.

8. Алексеев С.С. Государство и право. М., 1993. С. 30.

# 9. Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. “Реформа системы государственного управления в России: федеративный аспект”. http://www.rags.ru/dep/niir/2002/1.shtm

# 10. В. Я. Любашиц, А. Ю. Мордовцев, И. В. Тимошенко “Теория Государства и права”. Ростов Н/Д: Издательский центр “МарТ”, 2002. С 198.

**4. ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

В последние десятилетия роль федерализма трактуется в западной науке более широко: он рассматривается не как совокупность структур и норм, а как процесс, призванный заглушать конфликты центра и мест, устанавливать их взаимодействие, обеспечивать наиболее целесообразные в данных условиях методы управления. Территориальный подход к строительству федерации не предполагает учета национального фактора. В отличие от западного подхода к федерализму, в марксистско-ленинской концепции федеративная форма обязательно увязывалась с решением национального вопроса.

Национально-территориальный подход соответствует международному признанному коллективному праву народов на самоопределение, он может способствовать интеграции частей распавшегося унитарного государства, ускорению экономического и культурного развития, способен снять определенные противоречия между национальностями.

На протяжении истории понятия “Россия”, “Российская империя”, “Советский Союз” охватывали примерно одну и ту же территорию. В настоящее время происходит формирование Российского государства в новых территориальных границах, в иных геополитических, экономических и прочих условиях. Поэтому говорить о развитии федеративных отношений в России, лучше с точки зрения государственно-территориального устройства.

В современных условиях в преобразовании из формально федеративного, а фактически унитарного Российского государства в подлинно федеративное, можно выделить следующие основные вехи развития:

1-й этап. С 12 июня 1990 г. по декабрь 1992 г., от провозглашения Декларации о государственном суверенитете до распада СССР.

2-й этап. Декабрь 1991 г. - март 1992 г. От распада СССР до подписания Федеративного договора.

3-й этап. Март 1992 г. - декабрь 1993 г. От Федеративного договора до принятия новой Конституции Российской Федерации.

4-й этап. Декабрь 1993 г. - июль 1996 г. от принятия Конституции РФ до выборов Президента РФ.

Разрушение СССР, отказ от прежней политической и социально-экономической системы породили множество противоречивых проблем в вопросах государственного устройства. Бывшие союзные республики, независимо от избранной ими формы национально-государственной организации в равной мере стали жертвами системного кризиса, охватившего все сферы жизни общества.

Россия внешне сохранила основную схему советского федерализма. После принятия Декларации о государственном суверенитете в 1990 году были внесены соответствующие дополнения и изменения в Конституцию страны, повысился статус субъектов федерации, подписан Федеративный договор. Однако поиск путей преобразования российского федерализма не прекращен.

Принятие новой Конституции Российской Федерации, закрепившей ее федеративное государственное устройство, также не прекратило дискуссии по проблемам российского федерализма. Некоторые вопросы федеративных отношений приобретают еще большую остроту. К их числу относятся прежде всего проблемы суверенитета и самоопределения народов; типа федерации: конституционная, конституционно-договорная или договорная; национальная или территориальная модель устройства; особенности статуса отдельных субъектов Федерации и так называемого асимметричного федерализма; создание Русской республики, как нового субъекта Российской Федерации.

Политические игры вокруг разработки Союзного договора и их трагическое завершение в августе 1991 года не стали уроком. С трудом преодолевается опасный характер дезинтеграции Российской Федерации, крайними проявлениями которой явилось то, что руководство Чеченской республики де-факто поставило ее вне Российской Федерации, республика Татарстан конституционно провозгласила установление ассоциированных отношений с нею, Тува вписала в свою Конституцию право выхода из состава России. В основе имеющегося несоответствия между фундаменталь-ными положениями Конституции Российской Федерации и конституциями ряда республик или их разночтения, лежит проблема суверенитета. Камнем преткновения стало положение о Конституциях республик, об их государственном суверенитете, которое отсутствует в Конституции РФ.

Представление о суверенитете государства претерпели значительную модификацию. Государственный суверенитет есть своеобразный синдром политического развития человечества. В качестве способа обеспечения равноправия субъектов Российской Федерации некоторые государственные деятели и ученые предполагают переход к одной модели федерализма - территориальной. Обычно ссылаются на территориальную модель федерализма США, ФРГ. Но ее невозможно переносить на Россию. Государство наше многонациональное, поэтому не следует пытаться слепо копировать чужие образцы.

Конституция Российской Федерации является крупным шагом на пути законодательного оформления российского федерализма. В ней зафиксировано федеративное устройство России, хотя российская модель федерализма полностью еще не сложилась. Она находится в стадии становления, развития. Но сейчас уже можно определить принципиальные основы и особенности российского федерализма.

Россия - единое, союзное государство, в основу которого заложены принципы федерализма. Это закреплено Конституцией Российской Федерации. "Российская Федерация - Россия, - говорится в статье 1, - есть демократическое федеративное правовое государство с республиканской формой правления".

Российская Федерация является федерацией договорно-конституционного типа. Федеративный договор был подписан 31 марта 1992 г., его основные положения вошли в Конституцию РФ. Государственная власть осуществляется на основе договорно-конституционного распределения полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации.

Одной из особенностей российского федерализма является то, что он базируется на двух началах: национально-территориальном и административно-территориальном. В настоящее время в РФ входят 32 субъекта (21 республика, 1 автономная область, 10 автономных округов), представляющих собой национально-территориальные образования, а также 58 субъектов (6 краев, 50 областей, 2 города федерального значения), которые являются административно - территориальными единицами. Права и полномочия первых и вторых различны, как различны и признаки, по которым образованы субъекты Федерации, что порождает противоречия и напряженность в федеративных отношениях.

Такое построение РФ обусловлено тем, что Россия многонациональное государство. Десятки этнических общностей, исторически проживающих на определенной территории, создали свою национальную государственность в составе России, являясь членами Федерации. Это реальность, с которой нельзя не считаться.

Сейчас активно обсуждается вопрос о судьбе национально-государственных образований и модели российского федерализма. Одни считают, что национально-государственные начала нужно сохранить, и развивать их за счет создания новых национально-государственных образований, в том числе Русской республики.

Другие полагают, что наиболее разумный выход - это переход Федерации на территориальный принцип построения, т.е. упразднение национально-государственных образований и деление всей страны на губернии, области (земли). Они ссылаются на мировой опыт, свидетельствующий, что из 30 существующих ныне федераций нет ни одной, построенной по этническому принципу, а три федерации национально-территориального типа (СССР, Югославия, Чехословакия) перестали существовать как федерации именно потому, что были построены по этническому принципу.

Бесспорно, этнонациональный принцип построения федерации весьма уязвим, поскольку существует угроза территориальной целостности государства. В последние годы такая угроза преследует и Россию. Этот принцип провоцирует претензии со стороны титульной нации на исключительный статус в вопросах контроля власти и ресурсов, затрагивая интересы остального населения и порождая межнациональную напряженность и конфликты. Этнонациональный принцип российского федерализма исчерпал себя и пришел в противоречие с реальной действительностью. Границы национальных республик в России лишь условно соотносятся с этническими ареалами народов. Так, в 15 из 21 республиках титульное население составляет менее половины всего населения.

Представляется, что России придется пойти по пути федераций, основанных на территориальном принципе. Необходимыми шагами в этом направлении являются:

а) уравнение в правах с республиками краев и областей как субъектов Федерации с возможным формированием в последующем новых интеграционных образований (губерний, земель);

б) обеспечение на территории страны всех конституционных прав человека, гражданина независимо от национальности;

в) пропорциональное представительство в органах власти и управления республик, в "престижных" сферах граждан титульной и нетитульной национальности, двухпалатное законодательное собрание или квотность представительства в однопалатном парламенте.

Конституция РФ подчеркивает, что в основе федеративного устройства России лежит примат ее государственной целостности. В статье 4 зафиксировано, что суверенитет РФ распространяется на всю ее территорию и что РФ обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. "Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними" (ст. 67). Тем самым поставлен правовой предел попыткам расшатать или разрушить единство Российской Федерации. После принятия Конституции РФ угроза территориальной целостности, опасность распада России заметно ослабли.

Территория - сфера территориального верховенства и суверенитета государства. Под территориальном верховенством понимается полновластие государства на своей территории. Суверенитет государства - это его верховенство по отношению ко всем другим организациям и лицам внутри страны и самостоятельность во всех вопросах его политики в отношениях с другими государствами. Суверенитет РФ в международно - правовых отношениях в комментариях не нуждается.

В сфере внутриполитических отношений самостоятельность власти Российской Федерации не подлежит сомнению. Это проявляется в том, что Конституция РФ имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории России. Законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции РФ (см. ст. 15); законы и иные нормативные правовые акты субъектов РФ не могут противоречить федеральным законам (ст. 76); система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя РФ и общими принципами организации представительных и исполнительных органов госвласти, установленными федеральным законом (см. ст. 77); Президент и Правительство РФ обеспечивают в соответствии с Конституцией РФ осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории России 9см. ст. 78); Президент РФ вправе приостанавливать действие актов органов исполнительной власти субъектов РФ в случае противоречия этих актов Конституции РФ и федеральным законам (см. ст. 85); указы и распоряжения Президента РФ обязательны для исполнения на всей территории РФ (см. ст. 90); постановления и распоряжения Правительства РФ обязательны к исполнению в Российской Федерации (см. ст. 115).

Для Российской Федерации весьма актуальным является конституционное положение об обеспечении целостности и неприкосновенности своей территории. Государство вправе обеспечивать территориальную целостность всеми законными мерами. Любые поползновения, направленные на отторжение той или иной территории, провозглашение независимости какого-либо субъекта РФ, является антиконституционным. В связи с этим объявление Чечни "независимым" от России государством было противозаконным актом. Конституция РФ не предоставляет права выхода из состава Федерации ее субъектам. Отсюда следует, что проведение референдумов по данному вопросу в субъектах РФ является неконституционным, не имеет юридической силы.

Одним из принципов российского федерализма является самоопределение народов. На основе этого принципа формировалась сама Федерация, что свидетельствует о свободном и добровольном характере создания РФ. Однако имеются случаи, когда отдельные представители национальной элиты вновь поднимают вопрос о "самоопределении народа" и требуют его осуществления. В связи с этим необходимо отметить два момента.

Во-первых, надо уточнить, что имеется в виду под термином "народ". Те, кто манипулирует "самоопределением народа" в своих политических целях, считают, что термин "народ" относится к крупным однородным этническим общностям и право на самоопределение должно быть признано только за ними. Но это противоречит международным актам, в которых под народом понимается совокупность всех граждан государства.

Во-вторых, следует иметь в виду, что принцип самоопределения народов всегда реализовывался с учетом политической целесообразности. В современную эпоху неприемлемо истолкование этого принципа как непременного политико-территориального самоопределения с правом "выхода". Такое толкование принципа самоопределения народов в многонациональном государстве не учитывает права других народов, рядом и вместе живущих, игнорирует право многонационального государства на суверенитет и обеспечение целостности своей территории.

Принцип самоопределения должен реализовываться в соответствии с современным международным правом. В частности, Декларация ООН о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 декабря 1970 г. , устанавливает: "Ничто не должно толковаться как санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или частному, или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных или независимых государств, действующих с соблюдением принципа равноправия и самоопределения народов . . . и вследствие этого имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи".

Принцип самоопределения народов может быть реализован в различных формах в рамках существующего государства. Это проявляется в самостоятельности установления системы органов госвласти субъектами федерации, утверждении национального достоинства, развития языка и культуры и т.п. Форма реализации должна учитывать интересы всех этнических групп, проживающих в республике, и не нарушать целостности территории государства.

Важнейшим принципом федерализма является равноправие субъектов федерации относительно федеральных органов государственной власти, а также во взаимоотношениях друг с другом. Это важное условие прочности и эффективности федеративных отношений.

В Конституции РФ записано, что "во взаимоотношениях с федеральными органами госвласти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны" (ст.5). Однако, это равноправие имеет формальный характер. С одной стороны, в Конституции РФ провозглашены права, которыми в равной степени обладают все субъекты Федерации. Например, в Совет Федерации входят по два представителя от каждого субъекта Российской Федерации, независимо от размеров территории, численности населения и других различий. Граждане всех субъектов Федерации участвуют в избрании Президента РФ и Государственной Думы. С другой - конституционные полномочия субъектов Федерации заметно различаются. Больше прав имеют республики в составе Российской Федерации.

В федеративном правовом государстве объем полномочий республик - субъектов федерации не должен быть связан с этнонациональным составом населения, поскольку это противоречит принципу равноправия людей независимо от их национальной принадлежности. Нарушением равноправия является и приоритет прав "коренного" населения внутри республик. Отсюда все "некоренное" население автоматически попадает в разряд неполноправного. В таком положении оказались 12 млн. русских в РФ, национальность которых не совпадает с названием республики проживания. В таком же положении миллионы других этносов, которые живут не в "своей" республике или вовсе не имеют своего национально-государственного образования. Речь идет о десятках народов: среди них 32 народа имеют свою государственность за пределами России; 22 малочисленных народа не имеет своих национально-территориальных образований в России; 16 народов, в основной своей части проживающие за пределами РФ, расселены в республиках РФ и других национально-территориальных образованиях.

Республики имеют признаки и атрибуты государств, а другие субъекты являются административно-территориальными единицами. Каждая республика имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют только свой устав и законодательство.

Известно, что некоторые субъекты Федерации (автономная область, автономный округ) входят в состав других субъектов. Согласно Конституции РФ (ст. 66) отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами госвласти автономного округа и, соответственно, органами госвласти края или области. Такая субординация также не свидетельствует о равноправии субъектов РФ.

В результате этого федеративное устройство России выглядит ассиметричным: республики обладают большими правами, нежели другие субъекты Федерации. Более того, некоторые из республик (Татарстан, Башкортостан) на основе Договора с Российской Федерацией получили дополнительные права и имеют особый статус. Сейчас образовалась "очередь" на подписание договоров между субъектами Федерации и Российской Федерацией по примеру Татарстана. Если эта тенденция будет продолжаться, то све 89 субъектов будут иметь двусторонние договоры с Российской Федерацией и каждый из субъектов будет иметь свои "особые" права. Понятно, что такая федерация станет весьма запутанной и неуправляемой.

Разумеется, теория федерализма не исключает того, что субъекты федерации могут оказаться неравными. Однако, это бывает в исключительных случаях и должно быть обосновано особыми обстоятельствами или традицией. К примеру, Калининградская область, будучи географически оторванной от остальной территории России, может претендовать на "особый статус ". То же можно сказать и о Сахалинской области из-за отдаленности и островного положения. В этих случаях предоставление дополнительных прав было бы оправданным и могло быть воспринято другими субъектами с пониманием.

Справедливости ради надо отметить, что за последние два года были предприняты попытки уравнять в правах края и области с республиками. Так, с момента подписания Федеративного договора края и области, автономная область и автономные округа стали субъектами Российской Федерации. Конституция РФ сделала еще один шаг на пути установления равноправия всех субъектов РФ. Вместе с тем в нее не включено положение о суверенитете республик. Несмотря на это большинство республиканских конституций определяют свои государства как суверенные.

О суверенитете республик в составе РФ пока можно говорить весьма условно. Во - первых, речь идет лишь о внутреннем суверенитете, поскольку республики не являются субъектами международного права. Во-вторых, республики обладают лишь некоторыми свойствами суверенитета (наличием своего законодательного органа власти, правительства Верховного суда, конституции, законодательства, герба, флага и гимна). В-третьих, республики как субъекты Федерации, делегируя федеральным органам часть полномочий и некоторые предметы ведения, тем самым добровольно отказываются от части суверенитета. Лишь вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, республики в составе Российской Федерации обладают всей полнотой госвласти.

Таким образом, республики в составе РФ обладают ограниченным суверенитетом. Носителем государственного суверенитета, является ее многонациональный народ.

Конституция РФ закрепляет принцип государственного единства - основы федеративного государства. "Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы госвласти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами госвласти Российской Федерации и органами госвласти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации" (ст. 5).

Система органов госвласти субъектов РФ устанавливается ими самостоятельно, но в соответствии с конституционным строем Российской Федерации. Субъекты Федерации, вступая друг с другом в отношения хозяйственного, культурного и иного характера, не могут образовывать политические союзы. Каждый из них есть часть общей (федеративной) системы, внутри которой не должно быть промежуточных объединений. Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию Российской Федерации и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом. Все это укрепляет государственное единство Российской Федерации, выступает гарантом ее стабильности, устойчивости.

Конституция РФ устанавливает общие принципы организации госвласти на всей территории страны. Однако, существующие разные формы субъектов Федерации затрудняют осуществление принципа единства системы госвласти. Ныне в РФ сложились три формы субъектов: национально-государственные образования (республики в составе РФ); административно-территориальные (края, области, а также города Москва и Санкт-Петербург) и национально-территориальные образования (автономная область и автономные округа).

В федеративном государстве одним из главных аспектов федеративных отношений является вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами госвласти и органами власти субъектов Федерации. Конституции государств с федеративными устройствами знают несколько принципов разграничения компетенции между федерацией и ее членами. В США впервые использовался принцип "дуалистического федерализма", согласно которому устанавливается сфера компетенции союза, т. е. определяется перечень вопросов, по которым принимать решения может только союз, а все остальные вопросы считаются относящимися к ведению штатов. Однако реально полномочия федеральной власти значительно шире, т. к. американские правовые доктрина и практика пошли по пути применения принципа "подразумеваемых полномочий". Суть его сводиться к тому, что все вновь возникающие предметы правового регулирования относятся только к компетенции союза.

В некоторых федерациях (ФРГ, Австрия) устанавливаются две сферы компетенции: исключительная компетенция союза в сфере так называемой конкурирующей компетенции союза и членов федерации. В двух азиатских федерациях (Индия и Малайзия) устанавливается трехчленная система разграничения компетенции между союзом и субъектами федерации.

В Конституции РФ закреплен принцип трехчленной системы разграничения предметов ведения и полномочий. В статье 71 дается перечень 18 позиций находящихся в ведении Российской Федерации; в статье 72 указано 14 позиций, находящихся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов РФ; статья 73 относит к полномочиям субъектов Федерации все другие вопросы, в решении которых субъекты обладают всей полнотой государственной власти.

В ведении Российской Федерации находятся: федеративное устройство; основы федеральной политики и федеральные программы в области государственного, экономического, экологического, социального культурного и национального развития; основы единого рынка; федеральный бюджет, федеральные налоги и сборы; федеральные энергетические системы, ядерная энергетика; внешняя политика и международные отношения; внешнеэкономические отношения; оборона, оборонное производство и безопасность; определение статуса и защита госграницы; судоустройство, прокуратура; федеральная государственная служба; система федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти и другие предметы ведения и полномочия. Указанные сферы имеют общегосударственное значение, и деятельность в их пределах преимущественно федеральных органов полезна и выгодна как федерации в целом, так и ее субъектам.

Статья 72 к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ относит: обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам; защиту прав и свобод человека и гражданина; вопросы владения, пользования и распоряжения землей; природопользование; разграничение государственной собственности; общие вопросы образования, науки и культуры; вопросы здравоохранения, социальной защиты, социального обеспечения; осуществление мер в чрезвычайных ситуациях; установление общих принципов налогообложения и сборов в РФ; отраслевое право; адвокатуру, нотариат; защиту исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей; установление общих принципов организации государственной власти и местного самоуправления; выполнение международных договоров Российской Федерацией.

Анализ содержания предметов совместного ведения показывает, что среди них преобладают объекты социально-культурного развития. Здесь допустима и целесообразна большая степень децентрализации и учета конкретно - исторических и иных условий развития образования, культуры, науки, здравоохранения, социальной защиты, природопользования и охраны окружающей среды.

Следующая группа предметов совместного ведения включает согласованное решение общеэкономических вопросов. К ним относятся также отрасли законодательства, допускающие более широкий спектр объемов и методов правового регулирования. Здесь центр тяжести перемещается на республики как субъекты законотворчества в области административного, трудового, семейного, земельного, жилищного, водного, лесного и иных отраслей законодательства. Следующая группа предметов совместного ведения - это согласованная организация некоторых видов государственных органов: судебные и правоохранительные, местного самоуправления и др. Наконец, еще одна группа включает согласование основных элементов правовой системы в РФ. К их числу относится обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов и иных нормативных актов субъектов Конституции РФ и законам Федерации. Сюда же относятся вопросы обеспечения законности, правопорядка и общественной безопасности, борьбы с катастрофами, стихийными бедствиями.

Таким образом, Конституция в статьях 71 и 72 приводит исчерпывающие перечни того, что находится в ведении Российской Федерации и в совместном ведении Федерации и ее субъектов. Соответственно субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и ее полномочий по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов.

Что касается полномочий субъектов Федерации, то все субъекты РФ формально равноправны, имеют одни и те же права и полномочия, а также несут равные обязанности в социальной, экономической и культурной областях. Однако, исходя из сложившихся традиций и реалий, за республиками в составе Российской Федерации закрепляется статус государств: они имеют свои конституции, принимают законы, в них избираются законодательные органы (парламенты), Верховные Суды, а также (по усмотрению), президенты, имеют они и собственную национальную государственную символику, вправе устанавливать свои государственные языки. Отдельные республики имеют дополнительные права.

По Конституции РФ субъекты РФ имеют право : принятия своих конституций и уставов без утверждения их федеральными органами; собственного правового регулирования, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов; самостоятельного образования системы органов государственной власти; участия в работе Федерального Собрания. Кроме того, каждый субъект имеет свою территорию, которая не может быть изменена без его согласия.

Помимо зафиксированных в Конституции прав и полномочий субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ. Субъекты РФ участвуют в формировании и деятельности федеральных государственных органов. Законодательным органам субъектов принадлежит право законодательной инициативы.

Итак, Российской Федерации присущи черты, свойственные переходному периоду. Она будет изменяться соответственно реалиям страны. Вероятнее всего направления этих изменений будут связаны с правовым положением субъектов РФ.

Актуальной проблемой остается поиск оптимального соответствия между централизацией и самостоятельностью субъектов, сохранение равновесия между этими началами, чтобы избежать эволюционирования федерализма либо в сторону унитаризма, либо к конфедерализму.

Как же сохранить единство РФ, не допуская при этом ущемления интересов республик, автономий, краев и областей?

Предлагается, например, модель построения Российской Федерации, согласно которой Россия строится по территориальному принципу (губернии, земли). Сторонников этой модели становится все больше. Переход от смешанного принципа федеративного устройства к единому, территориальному снял бы существующее противоречие между национально-государственным и административно-территориальным принципами государственного устройства.

Разумное решение проблемы федеративного устройства России может быть обеспечено плавным переходом от национально-территориального деления к административно - территориальному, т. е. такому, когда не этносы создают данное территориальное образование, а сограждане. В традициях России - сохранение многообразия в самоуправлении народов и территорий, бережный учет и согласование интересов наций, обеспечение их демократического сожительства в рамках Федерации.

2. Федерация является распространенной формой государственного устройства. Ныне в мире насчитывается около 30 федеративных государств, большинство из них крупные по территории и численности населения сообщества.

Федерации создаются по различным признакам. Наиболее распространенными являются федерации, построенные по территориальному признаку.

К федерациям смешенного типа относится Российская Федерация. В ее составе находятся субъекты, представляющие собой национально - государственные и национально - территориальные образования (республики, автономные области, автономные округа), а также административно - территориальные образования (края, области, города федерального значения).

Существуют федерации, в которых при доминировании территориального признака в федеративном устройстве учитывается и этнический фактор. Есть федерации, созданные по языковому признаку.

 Вместе с тем следует отметить, что деление федераций на различные виды весьма условно. В чистом виде не существует ни территориальной, ни этнонациональной, ни языковой модели федерации. Нет и федераций вообще в «чистом виде». Любая федерация имеет черты унитаризма. И, наоборот, унитарное государство, в определенной степени, является носителем элементов федерализма.

Федерация - это объединение государственно - правовое. Она закрепляется в виде единого государства. Составляющие его субъекты не имеют права нарушить территориальную целостность федерации, в одностороннем порядке выйти из нее, хотя на практике это имело место. В федеративном государстве предметы ведения и полномочия распределены между федеральным центром и субъектами федерации. Как правило, в таких государствах существует двухпалатный парламент. Одна палата (верхняя) выражает интересы субъектов федерации (штатов, провинций, земель, кантонов, республик и т. д.), другая (нижняя палата) - является органом общефедерального представительства. В этом одно из принципиальных отличий федеративного государства от унитарного.

Федерация есть форма разграничения предметов ведения между федерацией и входящими в ее состав субъектами - государственными образованиями. Предметы ведения федерации и ее субъектов - это круг конституционно закрепленных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения.

Конституция РФ не содержит общих положений о порядке распределения полномочий между Федерацией и ее субъектами и не закрепляет каких - либо принципов на этот счет. Есть перечень полномочий Федерации, где указываются предметы ведения Российской Федерации и ее субъектов. Вне пределов этого субъекты обладают всей полнотой власти.

Федерации отличаются друг от друга по степени централизации власти и управления. Преобладают федерации централизованные, в которых довольно широк круг вопросов, отнесенных к исключительной компетенции федерации.

В федеративных государствах предусмотрены гарантии выполнения решений федеральных органов на всей территории федерации.

Взаимоотношение между федерациями и их субъектами развиваются противоречиво. Преобладающей является тенденция к интеграции при сохранении определенных гарантий прав и интересов субъектов федерации. Ныне федерации остаются одной из эффективных и жизнеспособных форм государственного устройства.

3. В основе отечественной модели федерализма лежит признание того, что данная форма государственного устройства есть система, в которой все составляющие ее части и соответствующие звенья иерархии власти связаны общеобязательными нормами Федеральной Конституции и взаимной ответственностью. Закрепленное в ней разграничение предметов ведения и полномочий федеральных органов и органов субъектов Федерации должно лежать в основе конституций и уставов последних.

В связи с этим стоит проблема формирования единого конституционного пространства в нашей стране. Субъект Федерации принимает конституцию или устав, при несоответствии этих актов Федеральной Конституции уполномоченные органы обращаются в Конституционный суд, который выносит решение о неконституционности положений этих актов. Подобные споры могут привести к конфликтам. Поэтому целесообразнее использовать институт предварительного контроля; только при этом условии федерализм в России может обеспечить не ослабление, а сохранение и укрепление единства государства и его демократического характера.

Обеспечение государственного единства объединенных в федерацию субъектов - только одна функция федеративного строя, обусловленная главным образом именно многонациональным составом населения. Его другая функция - рационализация власти и управления общественными и государственными делами в интересах сохранения и поддержания демократического конституционного строя.

Таким образом, федеративное устройство России служит, с одной стороны, сохранению многообразия различных регионов при безусловном характере общефедерального единства, с другой - такое устройство выступает способом рационального распределения компетенции и полномочий не только по горизонтали, но и по вертикали. Законодательные, исполнительные и судебные полномочия делятся между федерацией в целом и ее субъектами. Это деление должно быть осуществлено таким образом, чтобы способствовать более тесному единству субъектов, развитию их взаимосвязей и взаимозависимости.

Неравноправие субъектов федерации в экономической сфере порождает негативные политические последствия, усиливает стремление краев, и областей преобразовываться в республики.

Характер современного российского федерализма таков, что статусом государственных образований обладают не только республики, но и края, области и т. д.

Для нашей страны всегда было характерно существование единой суверенной власти. Она по настоящее время продолжает оставаться основой российской государственности.

Основная проблема состоит не в образовании Русской республики, а в создании действенного механизма реализации конституционного равноправия субъектов Российской Федерации. Речь должна идти не о раздроблении единой суверенной власти, а о рационализации ее, разумной и целесообразной организации.

**ФЕДЕРАЛИЗМ** (фр. federalisme) - 1) одна из двух форм территориальной организации государства, предполагающая его сложный, союзный характер (см. Федерация); 2) с 1992 г. - одна из основ конституционного строя РФ, основополагающий принцип государственно-территориального устройства РФ, за счет которого обеспечиваются единство страны, децентрализация власти на основе разграничения предметов ведения и полномочий между РФ и ее субъектами, а также равноправие и самоопределение народов в составе Федерации; 3) политическое движение за федеративное устройство.

**Заметным научным событием ушедшего года стала научно-практическая конференция на тему “Современные тенденции развития российского федерализма”, которая была организована Фондом “Информатика для демократии” (ИНДЕМ) и Центром правовых проблем северных территорий. В ней участвовали представители федеральных и региональных органов государственной власти, сотрудники ведущих российских государственных и негосударственных научно-исследовательских учреждений и вузов — политологи, юристы, экономисты, географы, а также иностранные ученые.**

**Участники конференции были единодушны** в том, что вне федерации Россия не может развиваться как демократическое, правовое государство. В то же время они выразили обеспокоенность нынешним, далеко не оптимальным состоянием федеративных отношений. Продолжает оставаться нерешенной важнейшая проблема федерализма — нахождение баланса между необходимостью обеспечить общие для всей страны стандарты качества жизни и предоставлением регионам разумной самостоятельности и инициативы. Обострилась правовая ситуация вокруг предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. На конференции был представлен разработанный Фондом ИНДЕМ альтернативный проект федерального закона о реализации полномочий по этим предметам. В дискуссии высказан широкий спектр оценок и мнений.

В выступлении депутата Государственной Думы В. Лысенко перечислялись актуальные проблемы российского федерализма, в том числе судьба федеральных округов и полпредов Президента РФ в этих округах, порядок формирования Совета Федерации, возможность укрупнения субъектов Федерации, сроки избрания высших должностных лиц в регионах и другие.

Президент Республики Чувашия Н. Федоров оценил современные процессы укрепления вертикали власти как циничную унитаризацию Российской Федерации, нарушающую конституционные установления. Он сослался на статью 11 Конституции, предусматривающую возможность разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти только Конституцией, федеральными и иными договорами, а не федеральными законами, как это сейчас делается.

Зачем нужен федерализм? Ответ на этот вопрос составил суть выступления доцента географического факультета МГУ Л. Смирнягина. Федерализм, по его мнению, — это лекарство от сепаратизма. Если в стране возникает внутреннее напряжение между ее частями, лучший способ снять его — предоставить регионам автономию, которая удовлетворит их культурные, социальные и экономические потребности. Федерализм — это “территориальная форма демократии”, он приближает власть к гражданам и ограничивает государственное вторжение в пределы гражданского общества.

Федерализм для России неизбежен. Ничем не оправдано мнение о его свертывании в связи с мерами, направленными на усиление вертикали власти. Властная вертикаль усиливается внутри федеральных структур. Задача ее укрепления не в административном воздействии центра на субъекты Федерации, а в подчинении ему сотен тысяч федеральных служащих, работающих сейчас на местных начальников.

Президент Фонда ИНДЕМ Г. Сатаров проанализировал тенденции развития российского федерализма с позиций защиты интересов политической элиты. В той мере, в какой федеральные структуры проявляют централистские устремления, в той же мере региональные элиты обнаруживают федералистские тенденции. При этом последние отстаивают прежде всего свою власть, но облекают тяготение к этой цели в форму отстаивания и совершенствования федерализма. Жизнь устроена так, заметил выступающий, что, как правило, не идейные установки политика определяют его позицию, а, наоборот, его позиция (его положение) определяет идейные установки.

Надо четко разграничить предметы ведения и полномочия между федеральным центром и регионами — таков главный тезис выступления первого заместителя генерального директора Центра политических исследований Б. Макаренко. В последнее десятилетие раздел власти между Москвой и регионами шел сам по себе, а раздел денег — сам по себе. Ситуация, когда деньги и власть делятся по разным направлениям, идеальна для коррупции и безвластия. Поэтому реформа этих отношений не назрела, а перезрела.

Рассуждая о том, можно ли делить компетенцию Российской Федерации и ее субъектов федеральным законом, заведующий кафедрой МГУ профессор Б. Страшун напомнил о нормативном значении постановления Конституционного Суда РФ, вынесенного в начале 1998 года в связи с Лесным кодексом. В нем речь идет о правомерности разграничения компетенции федеральным законом, а не только Конституцией и договорами.

Доктор юридических наук С. Шахрай заметил, что некоторые исследователи обращают внимание на те статьи Конституции, которые подходят под нынешнюю политическую ситуацию, а другие статьи, “не укладывающиеся” в эту ситуацию, как бы не замечают. Это касается и статьи 11 Конституции, трактующей возможности договорной практики.

Оратор подчеркнул существенное значение договоров между Федерацией и ее субъектами для развития федеративных отношений. Договор — это способ “интервенции” федерального центра в сфере исключительного ведения субъектов Федерации, он служит способом разрешения региональных конфликтов, проблем сложносоставных субъектов Федерации, средством, способствующим укрупнению субъектов Федерации. От этих договоров не следует отказываться.

С С. Шахраем не согласилась Т. Шуберт, советник отдела по обеспечению деятельности полномочного представителя Президента РФ в Конституционном Суде РФ. Нельзя придавать договорам слишком большого значения — Россия имеет не договорную, а конституционную природу. На практике договоры между Федерацией и ее субъектами приводят к сужению федерального законодательства в пользу ряда субъектов и к созданию так называемого параллельного законодательства, которое нарушает конституционный принцип равенства субъектов Федерации.

Договоры, по мнению выступавшей, не понадобятся, если по каждому предмету совместного ведения будет принят федеральный закон, устанавливающий объем полномочий федеральных и региональных органов власти.

Вице-президент Фонда ИНДЕМ М. Федотов повел речь о принципиальном изменении основ разграничения компетенции между Федерацией и ее субъектами. Если сегодня в Конституции по остаточному принципу определяются исключительные полномочия субъектов Федерации, то, по мнению М. Федотова, более эффективным было бы по остаточному принципу определять их совместную компетенцию. Неопределенность границ совместного ведения является естественной. Заранее невозможно определить все сферы, в которых потребуется объединение усилий Федерации и ее субъектов. В то же время часть предметов совместного ведения можно определить заранее.

Альтернативный проект федерального закона о взаимодействии федеральных и региональных органов власти при реализации полномочий по предметам совместного ведения был представлен доктором юридических наук, вице-президентом Фонда ИНДЕМ М. Красновым. В противовес проекту, разработанному комиссией Д. Козака, который, по мнению М. Краснова, носит сугубо централистский, унитаристский характер, предлагаемый проект исходит из возможностей субъектов Федерации регулировать общественные отношения по предметам совместного ведения, позволяющих учитывать культурные, географические, исторические и этнические особенности регионов.

Авторы проекта исходят из того, что, хотя статья 76 Конституции в ее буквальном смысле предоставляет федеральному законодателю самому определять пределы регулирования по предметам совместного ведения, ее нельзя толковать в отрыве от других статей Конституции, в частности статей 1, 5 и 11, где определяется федеративное устройство нашего государства. Сам принцип федерализма предопределяет необходимость существования достаточно широкого поля для регионального законотворчества.

Законопроект предполагает, что федеральный центр определяет совместное ведение единых для всей России правил и стандартов, а за регионами — конкретизацию этих правил и стандартов и все текущее управление. Он исходит из того, что федеральная власть, по определению, сильней региональной и ее нужно ограничивать в унитаристских стремлениях. Поэтому в проекте определяются полномочия центра, дальше которых он не вправе действовать в сфере законодательства. Идеология документа основывается на тезисе о необходимости взаимодействия федеральных и региональных органов власти по предметам их совместного ведения.

Об экономическом смысле федерации речь шла в выступлении заместителя Председателя правительства Ханты-Мансийского автономного округа В. Карасева. Намечаемые изменения федерального законодательства безосновательно ограничивают полномочия округа. По мнению В. Карасева, округ должен участвовать в контроле за исполнением компаниями своих обязательств по проектам обустройства месторождений нефти. При этом в федеральном законодательстве необходимо определить инструментарий воздействия со стороны органов власти, как федеральных, так и региональных, на добывающие компании, установить четкую ответственность недропользователей за несоблюдение своих обязательств, за нарушение технологии добычи полезных ископаемых.

К особенностям Российской Федерации, которые должны учитываться при определении путей ее развития, доктор экономических наук В. Лексин отнес, в частности, высокий уровень персонификации федеративных отношений — хотя все субъекты Федерации формально равны, их статус определяется в значительной мере реальным статусом региона-лидера; аномальную несбалансированность собственных ресурсов и полномочий региональных органов власти; доминирование в федеративных отношениях интересов крупных финансово-промышленных корпораций. Эти особенности в немалой степени определяются устаревшей территориальной организацией государства, созданной в советское время в соответствии с социалистической моделью размещения производительных сил и системой расселения.

Профессор кафедры конституционного права зарубежных стран Московской государственной юридической академии Б. Крылов затронул вопрос об объединении субъектов Федерации. По его мнению, нет никаких доказанных оснований для уменьшения числа регионов. При этом не принимается во внимание, что такое уменьшение ослабит влияние каждого отдельного гражданина на орган, принимающий решение, ослабит и без того не очень крепкую связь между властью и населением.

О разграничении полномочий федерального центра и регионов в регулировании вопросов местного самоуправления говорил и автор этого обзора. Конституция устанавливает, что общие принципы организации местного самоуправления относятся к предмету совместного ведения. Но ни в Конституции, ни в государственно-правовой теории нет ответа на вопрос, что такое общие принципы. Ответ надо искать в специальных федеральных законах. Причем на данном этапе содержание общих принципов может выглядеть иначе, чем на другом этапе. Это зависит от конкретных условий. Мы можем критиковать данный порядок. Но чтобы его изменить, надо изменить саму Конституцию.

Что касается полномочий центра и регионов в области территориальной организации субъектов Федерации, административно-территориальное устройство как способ пространственной организации региональной государственной власти относится к ведению субъектов Федерации, а территориальное устройство местного самоуправления как средство организации муниципальной, негосударственной власти следует отнести к совместному ведению Федерации и ее субъектов.

Профессор Московской государственной правовой академии В. Кикоть подчеркнул неестественность положения, когда, вопреки конституционному принципу равноправия, субъекты Федерации имеют разный юридический статус. Это касается автономных округов, входящих в состав краев и областей. По его мнению, при достаточной проработке проблемы можно подойти к решению о разделении Российской Федерации только на губернии или только на республики.

Как должны решаться вопросы недропользования в Российской Федерации? Об этом говорил кандидат юридических наук О. Теплов. В настоящее время разработаны два основных сценария законодательных действий, направленных на совершенствование государственного управления в сфере недропользования. Один предполагает централизацию управления фондом недр на федеральном уровне. Другой сохраняет нынешние возможности субъектов Федерации участвовать в определении условий пользования недрами, в формировании процедур доступа к ним, определении условий отношений с недропользователями по соглашениям о разделе продукции, в составлении и реализации территориальных программ воспроизводства минерально-сырьевой базы, а значит, в решении вопросов, связанных с получением геологической информации и ее использованием, в государственном контроле за деятельностью недропользователей на своей территории. И хотя некоторые из этих функций федеральных и региональных органов действующим законодательством дублируются, второй сценарий предпочтительней. Надо идти по пути уточнения этих функций, но отнюдь не менять радикальным образом уровень их осуществления.

Доктор юридических наук А. Постников выступил против тенденции к переносу законодательного регулирования выборов из сферы совместного ведения в сферу Российской Федерации. Идеология этой тенденции основана на отнесении Конституцией к ведению Российской Федерации регулирования прав и свобод человека и гражданина (пункт “в” статьи 71). Но эта позиция несостоятельна, потому что, если понимать под правами любые возможности граждан, защищенные в конкретных правоотношениях, получится, что все вообще правоотношения должны регулироваться на федеральном уровне.

Федеральный законодатель должен сосредоточиться на защите активного избирательного права. Он должен регулировать процедуру голосования, определения его итогов, результатов выборов, регламентировать формы контроля за правильностью подведения итогов голосования и выборов. Что касается вопросов избирательной системы, конкретных параметров и возможностей участия в предвыборной агитации, финансировании выборов, то здесь, по мнению выступавшего, надо сохранять и развивать только рамочное федеральное регулирование, предоставив возможность субъектам Федерации самим конкретизировать составляющие избирательного процесса.

Профессор А. Стефан (США) рассказал, что законодательство США запрещает американским корпорациям вносить инвестиции в тот регион, законодательство которого не соответствует федеральному. Например, если законы Татарстана или Башкортостана противоречат федеральным законам, ни один американский инвестор не вправе действовать в этих регионах, пока не докажет, что противоречий законов здесь не существует.