НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ФЕДЕРАЛИЗМА И НАРОДОВЛАСТИЯ

Аннотация: в статье исследуются наиболее актуальные проблемы, связанные с реализацией в современной России основополагающих принципов конституционного строя – принципа народовластия и принципа федерализма. Особое внимание уделяется таким формам проявления народовластия, как выборы и референдум, анализируется законодательная база и практика их проведения. Одной из сложных и требующих осмысления является проблема укрупнения субъектов Российской Федерации (далее по тексту – РФ). Прежде чем сказать укрупнению "да", следует решить, насколько это необходимо для укрепления и дальнейшего совершенствования российского федерализма.

Ключевые слова: народ, народовластие, референдум, выборы, федерализм, субъект федерации, укрупнение.

Исходя из определения теоретиков конституционного права, с одной стороны, Конституция - это основополагающий политико-правовой акт, выстраивающий всю систему правоотношений страны, с другой - это социальный договор государства с населением своей страны. В соответствии с преамбулой действующей Конституции Российской Федерации Россия - многонациональный народ, часть мирового сообщества, соединенный общей судьбой на своей землей и общей территорией, приняла настоящий Основной закон, чтя память предков, передававших нам любовь и уважение к Отечеству, признавая ответственность перед нынешним и будущими поколениями, утверждая права и свободы человека и гражданина, незыблемые демократические основы равноправия и самоопределения народов, стремясь обеспечить благополучие и процветание России. Выполнение перечисленных в преамбуле условий предполагает построение демократического, федеративного и правового государства (статья 1 часть 1 Конституция РФ). Согласно Конституции РФ единственный источник власти в Российской Федерации – ее многонациональный народ, высшим непосредственным выражением власти которого являются референдум и свободные выборы (статья 3 части 1 и 2). Граждане Российской Федерации участвуют в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, в том числе имеют право избирать и быть избранными в органы публичной власти и участвовать в референдуме (статья 32 части 1 и 2). Названные права признаются и гарантируются в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с частью 1 статьи 17 Конституции РФ.

Таким образом, народовластие является одним из основ конституционного строя РФ, осуществляется гражданами путем референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа [1].

В Федеральном законе от 12 июня 2002 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" [2] установлены конституционные основы института свободных выборов как одна из форм непосредственного выражения принадлежащей народу власти. В преамбуле названного Федерального закона указывается, что демократические, свободные выборы в органы государственной власти, органы местного самоуправления, а также референдум являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государством гарантируются свободное волеизъявление граждан РФ на выборах и референдуме, защита демократических принципов и норм избирательного права и права на участие в референдуме. Избирательные права граждан - конституционное право граждан РФ избирать и быть избранным в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также право участвовать в выдвижении кандидатов, списков кандидатов, в предвыборной агитации, в наблюдении за проведением выборов, в работе избирательных комиссий, включая установление итогов голосования и определение результатов выборов, в других избирательных действиях в порядке, установленном Конституцией РФ, данным Федеральным законом, законами субъектов РФ [3]. Из этого следует, что народ является субъектом конституционных правоотношений государства через его органы и должностных лиц.

Государственная власть - это власть, учреждаемая народом, действующая от имени и в интересах народа. Избирательные права являются разновидностью политических конституционных прав граждан, посредством которых непосредственно происходит реализация народовластия в Российской Федерации, где каждый гражданин выступает в качестве участника формирования органов государственной власти.

Следовательно, народовластие является существенным элементом и качественным показателем демократического правового государства, и отчуждение народа от принятия властных государственных решений, то есть посредством запрета (изъятия) свободных выборов органов государственной власти, ведет к искажению самой сути государства.

В связи с этим Конституционный Суд РФ, исходя из преамбулы Конституции РФ об ответственности многонационального народа России за свою Родину перед нынешним и будущими поколениями, в Постановлении от 18 февраля 1996 года сформулировал правовую позицию о фундаментальности такой основы конституционного строя, как народовластие, утверждая незыблемость демократической основы Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что Конституция РФ не содержит прямого указания в отношении порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, однако статья 3 (часть 2) предусматривает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. По смыслу этой статьи во взаимосвязи со статьей 32 Конституции РФ, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа, и перед ним ответственно. Так как федеративное устройство Российской Федерации основано на единстве системы государственной власти (статья 5 часть 3 Конституции РФ), органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются на тех же принципах, что и федеральные. Федеральный закон от 6 декабря 1994 года "Об основных гарантиях избирательных прав граждан РФ" называл в числе избираемых гражданами должностных лиц главу органа государственной власти субъекта РФ (статья 2). Порядок формирования исполнительной власти субъектов РФ на основе прямого избрания глав администраций предусматривался в большинстве субъектов РФ. Так, в Уставе Алтайского края устанавливалось иное: главу администрации избирает Законодательное Собрание. Избранный в таком порядке глава не может считаться легитимным, поскольку Законодательное Собрание своим решением подменяло прямое волеизъявление избирателей, что Конституционным Судом РФ было признано противоречащим Конституции РФ и федеральному законодательству.

Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 11 декабря 2004 года порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя исполнительного высшего органа государственной власти субъекта Российской Федерации) предусмотрен иной порядок, чем существовал ранее. В настоящее время Президент Российской Федерации предлагает кандидатуру на эту должность законодательному и представительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, который в свою очередь принимает решение о наделении (или об отказе в наделении) полномочиями представленной Президентом Российской Федерации кандидатуры.

Перед этой процедурой на Президента Российской Федерации возлагается обязанность о проведении консультаций, в которых могут участвовать законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации и представители политических партий.

Новый порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта не соответствует принципу народовластия и ведет к отторжению народа от свободных выборов; народ как самостоятельный субъект конституционных правоотношений в этой важнейшей процедуре не участвует. В связи с тем, что самой Конституцией Российской Федерации не предусмотрено назначение глав администраций Президентом Российской Федерации, по действующей Конституции Российской Федерации только народ как носитель власти посредством референдума мог бы решить вопрос о наделении Президента Российской Федерации указанными полномочиями или принять решение о свободных выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Кроме того, сами законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации не имеют мандата народа и, решая вопрос о назначении предложенной Президентом РФ кандидатуры, действуют под страхом роспуска законодательного (представительного) органа и ни о каком-либо свободном волеизъявлении не может быть и речи.

В связи с изложенным ныне действующий порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (части 1 и 2); вместе с тем, возможность возвращения в правовое поле не исключается.

Постановление Конституционного Суда Российской Федерации

№ 13–П от 21 декабря 2005 года по делу о проверке отдельных положений Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" в связи с жалобами граждан судьям далось непросто. Достаточно сказать, что по делу вынесено особое мнение судьи Ярославцева В.Г., который считает, что названные положения пунктов 1 и 2 статьи 18 названного Федерального закона не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 и 32 (части 1 и 2). А Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин в свой книге "Конституция в ХХI веке. Взгляд с Ильинки", поясняет, что "в нашем постановлении сказано не то, что новая схема соответствует Конституции, а то, что она ей не противоречит. Конституция не содержит предписания проводить прямые выборы губернаторов. Следовательно, не закрывается возможность иных вариантов, в том числе – возвращение к прямым выборам"[4]. В связи с принятием данного Постановления Конституционным Судом Российской Федерации зарубежные и отечественные СМИ писали о том, что Новый 2006 год Россия встречает совсем в другой стране, в которой уже не действуют фундаментальный принцип разделения властей, основы федерализма и избирательные права граждан, она перестала быть демократической[5].

Право избирать депутатов Государственной Думы передано партиям при отсутствии реальной многопартийной системы; как и прежде, сохраняется гегемония одной партии власти. Права общественных объединений урезаны. И, наконец, право населения регионов самостоятельно избирать губернаторов отменено усилиями законодателей ветви власти при поддержке Конституционного Суда Российской Федерации.

Совет Федерации Федерального Собрания РФ имеет право отрешить президента от должности в случае, если он совершил уголовное преступление и против него инициирована процедура импичмента. Но поскольку президент назначает губернаторов, а они назначают своих представителей в Совет Федерации, то этот орган опосредованно формируется президентом. Следовательно, нарушается важнейший баланс сдержек и противовесов и получается сосредоточение больших полномочий в ведении исполнительного высшего органа власти Российской Федерации.

На самом деле конституционное правосудие не самый легкий хлеб. В отдельных случаях конституционное правосудие, считают юристы, вынуждено лавировать между правом и политикой. Судьи обречены на вечный поиск "золотой середины" между юридической интерпретацией политики и политической интерпретацией Конституции. Не получается конституционным (уставным) судам покончить с политикой и руководствоваться только "буквой и духом" закона. Еще на заре советской власти О. Мандельштам написал: "мы все живем, не чуя под собой страны".

К сказанному относится и новая политика государственной власти в части укрупнении регионов. Задуманная федеральным центром федеративная реформа, направленная на укрепление вертикали власти и укрупнения регионов, вызывает множество дискуссий.

Сегодня уже несколько субъектов РФ на пути укрупнения регионов. 7 декабря 2003 года прошел референдум по объединению Коми-Пермяцкого автономного округа и Пермской области, 17 апреля 2005 года прошел референдум по объединению Красноярского края и автономных округов – Таймыра и Эвенкии, затем Иркутской области и Усть-Ордынского автономного округа, ведется работа по объединению Ханты- Мансийского автономного округа, Ямало-ненецкого автономного округа и Тюменской области и т.д. Администрация Президента РФ по Указу Президента РФ передает внушительные суммы господдержки субъектам РФ, чем влияет на исход референдума по вопросу о слиянии в единый субъект РФ[6]. Вместе с тем примеры по интеграции ряда сложносоставных субъектов не могут служить основанием для тотального изменения федеративного устройства России.

Действующий ныне вариант построения Российской Федерации по национольно-территориальному принципу, заложенный в Конституции РФ 1993 года, изменен на губернизацию страны без каких- либо изменений в Основной закон.

Все началось с учреждения института полномочных представителей Президента Российской Федерации Указом Президента РФ от 13 мая 2000 года с изменениями и дополнениями. Согласно данному Указу было создано семь федеральных округов. Затем принят Федеральный закон "О порядке принятия в РФ и образования в ее составе нового субъекта" от 17 декабря 2001 года. Следующим шагом было принятие изменений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ" от 19 июня 2004 года, принятый по инициативе Президента РФ от 11 декабря 2004 года. В соответствии с этим законом изменилась процедура замещения должности высшего должностного лица (руководителя исполнительного высшего органа государственной власти субъекта РФ). Взамен его прямых выборов избирателями предлагается иной порядок: Президент Российской Федерации предлагает кандидатуру главы субъекта высшему законодательному (представительному) органу субъекта РФ, который ее одобряет или не одобряет под страхом своего роспуска. Это меняет государственное устройство России и является отступлением от принципа федерализма.

Принятый Федеральный закон "О выборах депутатов Государственной Думы", в соответствии с которым граждане России отстранены от избирательной компании по одномандатным округам, которые заменены на партийные списки для всех 450 человек по системе многомандатного избирательного округа, поставил жирную точку российского федерализма.

Модернизация политико-территориального устройства включает как процесс укрупнения субъектов РФ, так и реформирование местного самоуправления. Дробление муниципальных образований и многократное увеличение муниципальных образований предусмотрено Федеральным законом № 131 - ФЗ "Об общих принципах организации деятельности местного самоуправления" в реакции от 6 октября 2003 года (далее по тексту – ФЗ -131).

Для того, чтобы реформа не стала для России очередным ушатом ледяной воды, было решено применить новый закон только в двух регионах - Ставропольском крае и Новосибирской области. По итогам эксперимента было установлено, что остальным регионам вступить в ФЗ -131 будет более органично.

Вместе с тем, полномочия органов местного самоуправления, установленные законами субъектов Российской Федерации, по вопросам, не отнесенным ФЗ -131 к вопросам местного значения, являются отдельными государственными полномочиями, передаваемыми для осуществления органам местного самоуправления. Финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, осуществляется только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из соответствующих бюджетов.

Органы местного управления не входят в систему органов государственной власти.

Участие органов государственной власти и их должностных лиц в формировании на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления допускается только в случаях и порядке, установленных ФЗ -131.

Финансирование расходов на содержание органов местного самоуправления осуществляется исключительно за счет собственных доходов бюджетов соответствующих муниципальных образований.

Муниципальная собственность признается и защищается государством наравне с иными формами собственности.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных ФЗ -131, допускается не иначе как путем внесения в него изменений и дополнений.

В связи с тем, что ФЗ-131 предусматривает проведение большого объема организационных, правовых и других мероприятий по реализации заложенных в нем положений в достаточно продолжительные сроки. В переходный период субъекты РФ самостоятельно определяют объем полномочий и вопросов местного значения для вновь образованных поселений с учетом объективной оценки их возможностей по решению вопросов местного значения. Срок перераспределения имущества между уровнями власти продлен до 1 января 2009 года, продлены сроки размежевания границ муниципальных образований.

Наряду с названными правовыми актами в систему законодательного обеспечения местного самоуправления входят нормы Налогового, Бюджетного, Гражданского, Земельного, Жилищного, Градостроительного и др. кодексов РФ. Конкретизация правовых основ деятельности муниципальной власти осуществляется в Федеральном законе "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", Федеральном законе "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации", Законе РФ "Об образовании", Основах законодательства об охране здоровья граждан и других актах.

Россия как федерация находится в развитии, и она в одночасье пройти по новому пути без оттенка унитарной формы устройства, по которому развивалась десятки лет, не может. И основная опасность подстерегает Россию, если она не откажется от ликвидации национальных республик. Сегодня ликвидация национальных республик недопустима и крайне опасна. Надо учитывать, что республики создавались в границах административно-территориальных единиц, где коренное население пользовалось этой территорией сотни лет, а в результате многочисленных войн этническое население данного народа рассыпано по всему миру (пример - Черкессия). России достаточен опыт Чеченской Республики. Российская Федерация – это сложносоставное многонациональное государство, имеющее в своем составе согласно части 1 статьи 5 и части 1 статьи 65 Конституции Российской Федерации шесть разновидностей субъектов Федерации: республики, края, области, города федерального значения, автономные округа и автономные области. Частью 2 статьи 65 Конституции предусмотрено образование в ее составе нового субъекта в порядке, установленном Федеральным конституционным законом.

Идея образования новых субъектов не нова. Российская история уже знает примеры образования, упразднения, видоизменения и укрупнения субъектов РФ.

Однако, по мнению многих политологов, объединение ряда субъектов Федерации – это серьезная задача, которая затрагивает национальные, геополитические, природно-ресурсные, национально-территориальные, торгово-финансовые, транспортные и т.д. вопросы, разрешение которых может вести как к интеграции, так и к распаду многосоставного субъекта РФ. Неслучайно в одном из проектов Конституции РФ, который был подготовлен Конституционной комиссией 1993 года, предусматривалось образование из нескольких компактно расположенных краев и областей одного с наделением его статусом субъекта РФ. Однако эти идеи были отвергнуты, поскольку на этот период развития государственности в России закрепленные первоначально в Федеративном договоре, а в дальнейшем в Федеральной Конституции принципы построения федеративного устройства были оптимальными для разрешения политического и государственного кризиса после распада СССР.

В настоящее время обсуждаются самые различные варианты построения Федерации в России: от 7 крупных субъектов в существующих границах федеральных округов до 30-60 субъектов РФ, объединенных по географическому, экономическому принципам.

С созданием в 2000 году Указом Президента Российской Федерации федеральных округов во главе с полномочными представителями начался новый вектор федеративного развития. Полномочные представители стали институтами, которые упорядочили региональную законодательную базу, которая уже почти завершена.

Сейчас ими курируются вопросы по реализации национальных проектов в области здравоохранения, образования, социального обеспечения, жилищно-коммунальных и других вопросов, а также они принимают участие непосредственно в формировании высших органов государственной власти субъектов РФ.

С принятием 17 декабря 2001 года Федерального конституционного закона "О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации" полномочные представители проводят работу по объединению субъектов РФ. Названным законом была закреплена процедура объединения субъектов РФ. Закон установил две возможные формы образования новых субъектов РФ (статья 1).

Образование в составе Российской Федерации нового субъекта может повлечь за собой прекращение существования субъектов Российской Федерации, территории которых подлежат объединению (часть 2 статьи 5). То есть, а) при слиянии, когда прекращают свое существование объединившиеся субъекты РФ и образуется новый субъект РФ (например, образование Пермского края в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа;) б) при присоединении, когда сохраняется один субъект РФ, а остальные объединяющиеся субъекты РФ входят в его состав, прекращая свое существование (например, объединение Красноярского края с Таймырским (Долгано-Ненецким) и Эвенкийским автономными округами).

Инициатива образования нового субъекта в Российской Федерации принадлежит органам государственной власти субъекта. Совместное предложение законодательных (представительных) органов государственной власти и высших должностных лиц (руководителей исполнительных высших органов государственной власти) заинтересованных субъектов Российской Федерации об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта направляется Президенту Российской Федерации. Президент РФ обязан уведомить об этом палаты Федерального Собрания Российской Федерации и правительство Российской Федерации, а в случае необходимости провести с ними необходимые консультации. В случае поддержки Президентом Российской Федерации инициативы заинтересованных субъектов РФ вопрос об образовании в составе РФ нового субъекта в согласованной формулировке выносится на референдумы заинтересованных субъектов РФ. Вынесение вопроса об образовании в составе РФ нового субъекта на референдумы заинтересованных субъектов РФ с различиями в его формулировке не допускается.

Инициатива проведения референдума по вопросу образования в составе Российской Федерации нового субъекта принадлежит высшим должностным лицам (руководителям исполнительных высших органов государственной власти) заинтересованных субъектов РФ. После этого в субъектах РФ должен быть проведен референдум по вопросу образования в составе РФ нового субъекта, назначение, подготовка и проведение которого осуществляется в соответствии с законами заинтересованных субъектов РФ о референдуме, принятыми в соответствии с Федеральным законом "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ". Если на референдумах будут приняты соответствующие решения по вопросу об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта, вносится проект федерального конституционного закона об образовании в составе РФ нового субъекта в Государственную Думу Федерального Собрания. Такой проект может внести только Президент Российской Федерации в соответствии с правом законодательной инициативы.

При этом в нижней палате за него должны проголосовать не менее 2/3 депутатов Государственной Думы. Затем за данный федеральный конституционный закон должны проголосовать не менее ? от общего числа членов Совета Федерации.

В настоящее время вступили и действуют ФКЗ 25 марта 2004 года №1 – ФКЗ "Об образовании нового субъекта Российской Федерации в результате объединений Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа", ФКЗ от 14 октября 2005 года "Об образовании в составе Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа". В соответствии с Федеральным конституционным законом от 1 декабря 2005 года образован Пермский край и с 1 января 2007 года образован Красноярский край с вошедшим в его состав Таймырским и Эвенкийским автономными округами.

Федеральные конституционные законы регламентируют организационные, финансовые, экономические и другие вопросы, связанные с объединением регионов. Федеральный конституционный закон "Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта РФ в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа" предусматривает основные условия, процедуру и срок образования нового субъекта РФ, его наименование, статус, границы, срок прекращения существования Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского округов, а также переходный период образования нового субъекта Российской Федерации, начиная с января 2007 года и не позднее 31 декабря 2007 года. В течение указанного переходного периода должно быть завершено формирование органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации. Законом определяются порядок подготовки и принятия бюджетов нового субъекта РФ на 2007-2008 годы из федерального бюджета, порядок функционирования до завершения переходного периода государственных органов и организаций края и автономных округов, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, федеральных судов на территории нового субъекта Российской Федерации, а также правопреемство нового субъекта Российской Федерации, в том числе и в отношении собственности края и автономных округов, порядок действия законов и иных нормативных правовых актов края и автономных округов на территории нового субъекта Российской Федерации. Законом также регулируются особенности организации деятельности местного самоуправления на территории и другие вопросы.

23 декабря 2005 года прошел референдум по объединению Камчатской области и Корякского автономного округа. По результатам референдумов по объединению Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, состоявшихся 14 апреля 2006 года, большинством голосов принято решение по объединению.

Сейчас обсуждается возможность объединения Архангельской области и Ненецкого автономного округа, Хабаровского края с Еврейской автономной областью, Санкт-Петербурга с Ленинградской областью, Псковской области с Новгородской, Липецкой с Воронежской и другие.

Процесс укрупнения регионов может быть продолжен только в случае обеспечения реального комфортного существования всех и каждого в отдельности человека в регионе. В противном случае при укрупнении субъектов неизбежно возникнут противоречия в финансово-экономическом неравенстве, затем возникнут проблемы межнациональных противоречий, что осложнится влиянием национального исторического самосознания проживающих там народов, негативно воспринимающих любые притязания соседей на их территорию. Это обусловлено тем, что в республиках, в особенности на Северном Кавказе, консолидирующим фактором является не экономика и религия, а самосознание.

Исходя из указанных существующих проблем, необходимо принятие комплексной концепции модернизации федеративной системы Российской Федерации, в которой должны быть закреплены основные цели и задачи укрупнения регионов с проработкой всего комплекса вопросов. Одним из ключевых блоков в концепции должен стать национальный вопрос, который исключил бы негативные межнациональные отношения.

Без учета всех факторов, влияющих на процесс укрупнения и радикальной реформы всей государственности и крупномасштабной конституционной реформы, невозможно обеспечение конституционного права на присоединение или объединение регионов.

Однако идея модернизации и совершенствования федеративных отношений не может сводиться к очередному раунду перераспределения полномочий и доходных источников разного уровня. Горегляд В.П., заместитель председателя Совета Федерации (Н.Г. от 24 декабря 2003 года) считает, что для реализации новой политики укрупнения регионов нужна политика федерального, а не унитарного государства. Это предполагает решение двух взаимосвязанных задач. Во-первых, необходимо, чтобы законодательство в сфере развития федеративных отношений не отрывалось от социально-экономических реалий. Сегодня предпринимается попытка во-первых, закрепить полную централизацию государственной собственности на природные ресурсы, что не отвечает формальному балансу экономических интересов федерации; во-вторых, выработать основы федеральной региональной политики. Федеральный центр, укрупняя субъекты РФ, в долгосрочной перспективе может надеяться на уменьшение размеров финансовой помощи субъектам РФ, но в настоящее время в программу укрупнения субъектов необходимо вложить немереные деньги. При этом никакого расчета финансового обоснования, как эти проекты окупятся в будущем, сделано не было; чтобы хотя бы знать, а какой смысл? То, что крупные субъекты будут более управляемы - слабое обоснование, и не соответствует действительности.

Многие ученые и эксперты считают, что тотальное объединение регионов, в частности, национальных республик и сокращение их количества имеет свои отрицательные моменты, которые могут возникнуть как в процессе укрупнения, так и впоследствии. Укрупнять субъекты можно только в тех случаях, когда это, прежде всего, не противоречит идее самоопределения и национальным интересам народа, проживающего на территории субъекта, и на основе добровольного волеизъявления самого населения субъекта; когда это экономически и социально обосновано, а также в случае необходимости оптимизации управления. Сам по себе процесс территориального укрупнения регионов не устраняет существующие между ними разрывы в уровне жизни, а идея самодостаточности регионов может привести к сепаратизму. Возникнут противоречия между экономическим равенством всех субъектов и обеспечением экономической эффективности.

Кроме того, ученые предупреждают, что, если вместо 89 будет создано 30-60 субъектов Федерации, то федеральный центр столкнется с тем, что новые субъекты станут очень сильными в экономическом и политическом отношении, что позволит им успешно конкурировать не только друг с другом, но и с Федерацией в целом. Трудно управлять 89 субъектами РФ, а еще труднее будет управлять крупными, экономически и политически мощными субъектами, которые станут претендовать на суверенизацию, на новую версию разграничения компетенции. В связи с вышеизложенным эксперты считают, что необходимо:

1. Законодательно установить пределы укрупнения.

2. Произвести расчет бюджетного обеспечения и финансового обоснования новых субъектов с учетом того, на какую финансовую помощь они могут рассчитывать.

Произвести расчет на долгосрочную перспективу бюджета нового субъекта на примере уже существующих на предмет расчета возможной их самодостаточности. Если существующие между объединенными субъектами разрывы в уровне обеспеченности жизни не будут устранены, нет смысла проводить укрупнение. Стоит ли в дальнейшем продолжать процесс укрупнения с учетом того, что данная процедура затратная и очень дорогостоящая в масштабе намеченных задач.

Одной из важнейших составляющих внутриполитического курса Президента Путина В.В. стало укрепление российской государственности и, в первую очередь, государственной целостности Российской Федерации.

На первых этапах своего становления российский федерализм столкнулся с рядом сложных проблем, которые по мере их накопления создали реальную опасность для государственной и территориальной целостности страны. Понятия "целостность государства" и "государственная целостность" часто рассматривают в качестве синонимов. На взгляд ученых, между ними существуют различия. Сам термин "государство" имеет два значения: страна, исторически сложившееся географическое пространство, признанное мировым сообществом; организация публичной власти, политический институт, представляющий общество и от имени этого общества руководящий процессами его развития.

Понятие "целостность государства" отражает первое значение, в нем основной акцент делается на сохранение государством своего статуса как члена мирового сообщества субъекта международного права. Например, неоднократный переход Эльзаса и Лотарингии от Франции к Германии не оказывает никакого влияния на основные элементы, составляющие государственную целостность. Понятие "государственная целостность" более применимо ко второму значению государства. В этом случае речь идет не только о территориальной целостности, но и, прежде всего, сохранении конституционного строя, политического и государственного режимов, системы органов государственной власти, а применительно к федеративному государству - и об обеспечении целостности конституционной системы в границах всей федерации [7].

Примером утраты государственной целостности, приведшей к распаду федеративного государства, может служить Советский Союз. Для повышения эффективности власти и упрочения федеративных отношений Федеральный центр пришел к выводу о необходимости отменить Федеральный договор от 31 марта 1992 года, признававший государственный суверенитет субъектов Российской Федерации. Следующим шагом явилось принятие Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 7 июня 2000 года по Республике Алтай, которое стало ключевым; в нем судом установлен суверенитет за Российской Федерацией в лице его многонационального народа – носителя и единственного источника власти в Российской Федерации, и любое разделение суверенитета исключается.

Конституционный Суд Российской Федерации принял более 30 постановлений, в которых затрагивались федеративные проблемы. По поводу природы и особенностей Российской Федерации Конституционный Суд исходит из того, что Российская Федерация - конституционная, а не конституционно-договорная федерация. Федеративный договор от 31 марта 1992 года давал основание для ее характеристики как конституционно-договорной федерации. Позже стали заключаться договоры с субъектами РФ об отмене существовавших договоров с федерацией. Основополагающие принципы федерализма определены Конституцией РФ. Федеративное устройство РФ основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ, равноправии и самоопределении народов Российской Федерации (статья 5 Конституции РФ). Далее в ее статье 10 установлено, что государственная власть в РФ осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Они самостоятельны в рамках своих полномочий и взаимодействуют между собой.

С учетом федеративного характера нашего государства в его Конституции закрепляется принцип разделения государственной власти не только по горизонтали, но и по вертикали. Данное утверждение подтверждается частью 2 статьи 11 Конституции РФ, согласно которой "государственную власть в субъектах РФ осуществляют образуемые ими органы государственной власти". Статья 73 Конституции РФ предусматривает, что "вне пределов ведения Российской Федерации и субъектов РФ субъекты РФ обладают всей полнотой государственной власти". По логике вещей в Конституции РФ должны были быть закреплены все три ветви власти и на региональном уровне. Однако в Основном законе страны упоминается только лишь законодательная и исполнительная ветви власти. Это положение изложено в статье 77 Конституции, которая гласит: "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 государственной власти, установленными федеральным законом". Федеральные законы предусматривают отсутствие такого права у субъекта, значит, данное положение статьи 77 противоречит самой себе и основам конституционного строя, то есть части 2 статьи 16, где установлено, что "никакие другие положения настоящей Конституции не могут противоречить основам конституционного строя РФ".

Согласно статье 72 Конституции РФ государственные органы субъектов РФ совместно с федеральными органами должны обеспечивать защиту прав и свобод человека и гражданина, национальных меньшинств, законность, правопорядок и общественную безопасность. Речь идет о правоохранительных органах и, в частности, об органах судебной власти субъектов РФ, которые совместно с другими органами правопорядка обязаны обеспечить защиту указанных прав. И о них в Конституции РФ ничего не сказано, в связи с чем ученые и практики, работающие в области конституционного права, предлагают дополнить часть 2 статьи 11 словами "и судебные органы" по аналогии с частью 1 статьи 11 Конституции РФ. Иначе получается, что субъекты РФ имеют свой законодательный и исполнительный органы власти, а судебного органа власти, который должен осуществлять защиту прав и свобод человека и гражданина по принятым законам субъектов РФ, не предусмотрено.

В настоящее время с принятием Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" появилась возможность создания судов субъектов РФ. В 16 субъектах функционируют конституционные (уставные) суды, но в связи с необязательностью их создания у большинства населения России в субъектах РФ такого права нет, что нарушает важнейший конституционный принцип равенства граждан перед законом и судом независимо от места жительства. Много лет практикующие юристы просят внести изменения в часть 1 статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", вместо слова "могут" изложить: "создать конституционные (уставные) суды", однако до настоящего времени, к сожалению, таких изменений не внесено.

Примечания

народовластие выборы референдум конституционный

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 года по делу о проверке конституционности положений статей 4, 13, 19 и 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участия в референдуме граждан РФ.

2. Редакция Федерального закона от 21 июля 2005 года.

3. См. пункт 28 статьи 2.

4. В.Д. Зорькин "Россия и Конституция в ХХI веке. Взгляд с Ильинки" – М., 2007.

5. Политика и власть № 44 (95) 26 декабря 2005 года К.Катанян.

6. См. Указ Президента РФ о мерах по социально-экономическому развитию Красноярского края и других субъектов.

7. См. законы "О территориальной целостности РФ" 1999 года и "О гарантиях государственной целостности РФ".