***План.***

I. Вступление.

II.1. Развитие Федерации.

а) Основы конституционного статуса Российской Федерации и ее субъектов.

б) Соотношение законодательства субъектов Федерации и федерального законодательства.

2. Российский федерализм: проблемы и эволюция.

а) Симметричная или асимметричная Федерация.

3. Проблема разграничения предметов ведения и полномочий: решение или порождение проблем?

4. Федеральное вмешательство в права субъектов Федерации.

5. Новая Конституция или старые поправки: что лучше?

III. Заключение.

**Введение.**

Как известно, Российская Федерация долгое время (1922-1991 гг.) входила в качестве суверенной союзной республики в состав другого федеративного государства – Союза ССР, объединявшего 15 союзных республик. Исторически первой была образована Российская Федерация (тогда РСФСР), которая в 1922 г. объединилась с тремя другими республиками (Белоруссией, Украиной, Закавказской Федерацией); они и положили начало Союзу ССР. Законом РСФСР «О реабилитации репрессивных народов» от 26 апреля 1991 г. (с изменениями от 1 июля 1993 г.)**[[1]](#footnote-1)**. Права репрессированных народов были восстановлены, воссозданы и их национально-государственные образования. Многие автономные республики провозгласили государственный суверенитет; в настоящее время они рассматриваются как республики в составе Российской Федерации. Стабилизировать национально-государственное устройство РФ должен был Федеративный договор – Договор «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти республик в составе РФ автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга», подписанный 31 марта 1992 г.

В настоящее время принят новый федеральный закон от 24 июля 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ». Что изменилось с тех пор? Что нового появилось в нашем законодательстве?

В этом и состоит задача данной работы, чтобы проследить развитие и просчеты, симметричность и асимметричность Российской Федерации как единого целого. Этому вопросу уделяется очень мало внимания и времени не только в курсе изучаемых нами отраслей права, но и во многих учебниках. Но вопросов, связанных с развитием федеративных отношений в РФ очень много, так как эта тема не перестает быть актуальной и сейчас. Основной вопрос данной работы: что же все-таки больше в нашей Федерации – заоблачного мифа или прозрачной реальности?

Дело в том, что только в нашей стране можно наблюдать такую контрастность и противопоставления. Так, в ст. 11 Конституции**[[2]](#footnote-2)** записано, что «разграничение предметов ведения и полномочий… осуществляется настоящей Конституцией, Федеративным договором и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий». А в ст. 76**[[3]](#footnote-3)** указывается, что «по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ издаются федеральные законы…» Только в нашей стране Основной Закон государства – Конституция – содержит такие внутренние противоречия, которые нужно немедленно рассматривать, и не только рассматривать, а принимать новые положения, которые давно уже назрели (Конституция РФ, Федеративный и иные договоры имеют разное правовое значение в регулировании государственного устройства страны). Поэтому-то в характере и направленности российского федерализма никак не разобраться без учета особенностей склада ума, предрассудков, стиля поведения аппарата государственной власти и конкретных чиновников. Наверное, эти особенности придавали двойственный характер развитию федеративных отношений в Российской Федерации. Встает вопрос: почему Россия избрала демократический путь развития государства, строя сложнейшую систему управления власти – Федерацию? Некоторые историки и правоведы утверждают, что развал СССР послужил причиной преобразований. Может и так.

Отсюда следует сделать вывод о том, что не только стремление политических и экономических интересов заставляло Россию встать на путь развития федеративных отношений, но и особенности развития мировой политической и экономической системы, а также опыт других стран.

В данной работе необходимо, прежде всего, подробно остановиться на развитии и подписании Федеративного договора, а также некотором анализе Конституции РФ и развитии федеративных отношений в РФ как единого целого. Результат попытки рассмотрения и анализа развития этих отношений может быть довольно спорным и противоречивым, однако невозможно охватить все проблемы, связанными с федеративными отношениями в Российской Федерации.

**Развитие Федерации.**

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

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

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

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

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

В своем развитии российский федерализм прошел три основных этапа[[4]](#footnote-4):

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

# Основы конституционного статуса Российской Федерации и ее субъектов.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для конституционного статуса субъектов федерации характерно наличие следующих элементов:

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

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

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

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

**Соотношение законодательства субъектов Федерации и федерального законодательства.**

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

В нынешних условиях ведущая отрасль российского права испытывает ряд серьезных проблем**[[5]](#footnote-5).** К их числу можно отнести, прежде всего, отсутствие концепции конституционного законодательства.

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

Поэтому представляется необходимым закрепить в Конституции РФ принципы участия народа в выборах, референдуме, органах местного самоуправления. Конституция России 1993 г. закрепила федера­тивную форму государственного устройства стра­ны (ст. 1). Но российский федерализм как распре­деление власти по вертикали, установление сдержек и противовесов в отношениях между фе­деральными органами власти и органами субъек­тов, ее составляющих, еще в стадии становления.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

# Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации

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

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

# Понятие конституционной ответственности

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

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

Сторонники первой[[6]](#footnote-6) понимали под ответственностью обязанность претерпевания различных правоограничений, выступающих послед­ствием правонарушения. Авторы второго подхода к конституционной ответственности представляли ее в виде принудительной реализации санкции правовой нормы как послед­ствия совершенного конституци­онного правонарушения[[7]](#footnote-7). Различие между этими определениями ответственности фактически сво­дится к отказу от рассмотрения категории ответственности через понятие «обязанность». Основным недостатком обоих направлений является низведение ответствен­ности к негативной оценке со сто­роны государства, выражающей­ся в несении определенных обре­менении виновного в правонару­шении.

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

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

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

**Классификация мер ответственности субъектов федерации.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Проблемы совершенствования законодательства о конституционной ответственности субъектов Российской Федерации.**

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

Основной проблемой данного этапа конституционного развития России можно назвать создание четкой системы взаимоотношений федеральных и региональных ор­ганов власти в целях стабильнос­ти федеративной формы устрой­ства государства. В настоящее время федеральные органы влас­ти практически не имеют право­вых способов воздействия на орга­ны власти субъектов Федерации. Тому свидетельство многочислен­ные акты несоответствия консти­туций (уставов), законов и иных нормативных актов субъектов Фе­дерации федеральному законода­тельству, неисполнение решений федеральных судов, присвоение полномочий органов власти Феде­рации, в том числе и по заклю­ченным договорам между Россий­ской Федерацией и отдельными субъектами[[8]](#footnote-8).

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

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

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

На наш взгляд, необходимы ис­следования по разработке новых видов ответственности субъектов Федерации, их органов и долж­ностных лиц. Так, И. А. Умнова предлагает изучить возможность закрепления в Конституции Рос­сии такого вида конституционно-правовой ответственности, как преобразование статуса субъекта Федерации вследствие признания несостоятельности территории в том статусе, который ей предос­тавлен. В результате применения такой меры субъект либо будет присоединен к другому субъекту Федерации в качестве админист­ративно-территориального образо­вания, либо на его основе будет образована федеральная террито­рия[[9]](#footnote-9).

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

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

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

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

На первом должно быть зако­нодательно, а по возможности и конституционно закреплено наи­менование конституционно-пра­вовой ответственности, а также основные «составы» конституционных правонарушений. Названия статей, их частей должны раскрывать сущность конституционной ответственности, ее особенности и элементы

Затем на конституционный уровень поднимается регулирование комплекса мер конституционно-правовой ответственности, причем в Конституции появляется специальная глава, регламентирующая конкретные меры ответ­ственности.

### Третий этап — создание коди­фицированного акта, собирающего воедино все разнообразные меры ответственности, ранее нашедшие отражение в десятках нормативных актов. На конституционном уровне остается регламентация лишь наиболее важных видов ответственности в отношении государственных органов и должностных лиц, находящихся у власти.

**Российский федерализм: проблемы и эволюция.**

Современные исследователи федерализма справедливо отмечают, что хотя и нет и мире абсолютно совершенных моделей государственного устройства, есть государства, выбор которыми федеративной формы устройства обеспечивает целостность и стабильность, мир и согласие внут­ри них**[[10]](#footnote-10)**.

В современную эпоху становится все сложнее идентифицировать государство как федеративное, так как основные критерии носят оценочный характер, до сих нор отсутствует их единая клас­сификация. В мировой практике можно встретить унитарные государства, которые достигают такой степени децентрализации, что по определенным параметрам автономии превосходят субъектов федеративных государств (если, к примеру, сравнивать пока официально признаваемых унитарными Италию и Испанию с Индией, считающейся федерацией, то уровень децентрализации государственной власти по вертикали у первых значительно выше, нежели у второй**)[[11]](#footnote-11).**

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

В целом в мире наблюдаются демократизация федеративных отношений и возрастание ответст­венности носителей государственной власти про­порционально увеличению объема их функций и полномочий, что смещает акценты в механизмах обеспечения единства и разделения государствен­ной власти по вертикали. При сохранении субор­динации системы общенационального права и го­сударственной власти, необходимого сочетания элементов централизации и децентрализации в современной модификации федерализма система государственной власти все более интенсивно подкрепляется развитием отношений, основан­ных на нецентрализации (самоуправлении), субсидиарности (пропорциональности компетен­ции при разделении государственной власти), а так­же кооперации, подразумевающей сотрудничество и взаимную ответственность сторон федеративных отношений, возрастание значения согласительных и координационных форм и процедур взаимодейст­вия. Обобщение названных основных тенденций позволяет вывести так называемую идеальную модель федерализма современного государства - нецентрализованный (по принципу самоуправле­ния), симметричный (равноправие одинаковых по своей государственно-правовой природе субъек­тов Федерации), кооперативный федерализм (основанный на сотрудничестве и взаимной от­ветственности сторон федеративных отноше­ний), построенный на территориальном принци­пе организации государственной власти по вертикали**[[12]](#footnote-12).** Все эти показатели характерны для стабильных федеративных государств, и они получают свое закрепление в соответствующих конституциях.

Какова же российская конституционная мо­дель федерализма с этих позиции?

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

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

1. По Конституции 1993 г. Россия стала более централизованной Федерацией по сравнению с федеративным устройством, определяемым в Конституции (Основном Законе) РФ в редакции 1992 г. В новой модели устранены существенные элементы конфедеративных связей, закреплен принцип единого и неделимого суверенитета Рос­сийской Федерации (ст. 4). По сравнению с Феде­ративным договором сужен статус республик, ко­торые теперь не называются «суверенными»**[[13]](#footnote-13).** В ведение Российской Федерации отнесены неко­торые вопросы, относившиеся ранее к совместному ведению (в частности, правовое регулирование ин­теллектуальной собственности); ужесточен режим единого регулирования международных и внешнеэкономических связей, прав и свобод человека и гражданина, общегосударственных стандартов; более последовательно закреплен централизо­ванный характер судебной системы.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Симметричная или асимметричная Федерация.**

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

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

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

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

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

В частности, федеративное устройство страны основано на ее государственной целостности и единстве системы государственной власти**[[14]](#footnote-14).** Вопрос о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов решен в ст. 71, 72, и 73 Конституции.

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

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

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

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

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

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

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

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

Самой серьезной коллизией новой Конституции является противоречие между принципом равноправия субъектов РФ**[[16]](#footnote-16)** и разностатусность республик, с одной стороны, краев и областей – с другой, автономных округов – с третьей. Само сохранение различных наименований субъектов Федерации обуславливает их различия. По Конституции России республики в отличие от других субъектов Федерации:

а) являются государствами**[[17]](#footnote-17)**;

б) имеют конституции, а не уставы**[[18]](#footnote-18)**;

в) вправе устанавливать свои государственные языки**[[19]](#footnote-19)**.

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

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

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

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

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

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

Кроме того, необходимо учесть, что вслед за Татарстаном особый статус рано или поздно придется предоставить и Чечне как субъекту РФ, не подписавшему Федеративный договор. Возможно также вступление в РФ новых субъектов. Поэтому такую возможность необходимо зафиксировать в Конституции РФ. Что же касается изменения статуса субъектов Федерации, то в Конституции, а затем и в федеральном законодательстве должны быть предусмотрены, по моему мнению, возможности – слияния (по взаимному согласию) двух или более субъектов в один субъект Федерации. Сейчас такой вариант прорабатывается в отношениях между Санкт-Петербургом и Ленинградской областью. Хотя, я думаю, что может быть предоставлена возможность и создания 2-х субъектов РФ на территории одного. Полагаю, что необходимо срочно разработать правовой механизм его обеспечения. Слишком большое число субъектов РФ по-прежнему остается “ахиллесовой пятой” российского федерализма.

Что касается проблемы автономных округов, то она должна решаться в рамках Конституции РФ: автономные округа вправе договариваться о предметах ведения между областью, в которую они территориально входят и самим автономным округам. При этом необходимо определить, какие полномочия передать области, а какие должны непосредственно оставаться у округа. Эту же позицию занял и Конституционный Суд РФ. Очевидно, что формирование окружных высших органов государственной власти должно остаться за округом. Речь может идти о перераспределении полномочий в сфере распределения финансов, установления налогов и сборов, регулирования вопросов добычи полезных ископаемых, так как почти все автономные округа находятся на территории, богатой природными ресурсами. Я считаю, что необходим закон о статусе автономных округов, тем более, что Конституция допускает принятие таких документов.

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

**Проблема разграничения предметов ведения и полномочий: решение или порождение проблем?**

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

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ РФ

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

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

а) исключительный компетенции федеральных органов власти,

б) совместной компетенции органов власти федерации и ее субъектов,

в) исключительной компетенции субъектов федерации.

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

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

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

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

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

1) Вопросы государственного строительства;

2) Вопросы регулирования экономики и социального развития;

3) Вопросы внешней политики и внешнеэкономической деятельности;

4) Вопросы обороны и охраны границы;

5) Вопросы создания правоохранительных органов и правовой системы;

6) Вопросы метеорологии, статистической отчетности и др.;

7) Государственные награды и почетные звания Российской Федерации.

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

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

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

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

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

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

е) судоустройство и прокуратура являются едиными для всей страны, только на федеральном уровне можно объявлять об амнистии и помиловании и др.

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

ПРЕДМЕТЫ СОВМЕСТНОГО ВЕДЕНИЯ ФЕДЕРАЦИИ И ЕЕ СУБЪЕКТОВ

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

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

1) Вопросы государственного строительства и защиты прав и свобод;

2) Вопросы регулирования экономики и социального развития;

3) Вопросы деятельности правоохранительных органов и правовой системы;

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

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

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

Зачастую ученые-юристы основываются на двух основных точках зрения. В частности, Л. Болтенкова считает необходимым осуществ­ление государственной власти на основе договор­ного распределения функций, полагая, что дву­стороннее регулирование государственно-власт­ных полномочий участниками федеративных отношений создает гибкую модель федерализма, позволяет учитывать и согласовывать как инте­ресы Федерации в целом, так и ее субъектов**[[20]](#footnote-20).**

Другие полагают, что договорный процесс по­ложил начало "эрозии российского государства как конституционной федерации" и постепенно превращает его в "договорное конфедеративное объединение разностатусных квазигосударств"**[[21]](#footnote-21).**

Есть более широкий взгляд на существующую проблему. Например, А. Аринин выделяет четы­ре позиции**[[22]](#footnote-22).** Во-первых, договорный процесс со­здает предпосылки для решения проблем, возни­кающих в ходе развития федеративных отноше­ний. Во-вторых, договорный процесс необходим и различается для отдельных субъектов федера­ции. (Такая точка зрения характерна для полити­ческих лидеров республик - субъектов Российской Федерации.) В-третьих, договоры разрушают российскую государственность, превращая ее в конфедерацию. В-четвертых, выдвигается те­зис о необходимости соответствия договоров и соглашений Конституции и федеральному зако­нодательству. А. Аринин придерживается именно этого тезиса. Соглашаясь с ним, хочу добавить, что договорный процесс, осуществленный в строгом соответствии федеральному конституцион­ному закону, раскрывающему положения ст. 71, 72, 73 действующей Конституции, должен способ­ствовать реальному "выравниванию" субъектов нашей "несимметричной" Федерации.

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

В этой связи рассмотрим правовые проблемы порождаемые "массированным" внедрением до­говорной практики. Первый круг вопросов выте­кает из договорных правоотношений "Российская Федерация - субъект (группа субъектов) Российской Федерации»**[[23]](#footnote-23)**. Другие проблемы вызваны договорными правоотношениями групп субъектов Федерации между собой, без какого-либо участия Российской Федерации. И, наконец, проблема третья - договорные взаимоотношения между Российской Федерацией и ее субъектами, затрагивающие компетенцию органов местного самоуправления. К слову, в последнем послании Федеральному Собранию Президент РФ сказал о том, что «договорная практика была естественным ответом на отсутствие законодательных актов, регулирующих и уточняющих наши федератив­ные отношения. При любом отношении к этой практике ясно, что она сыграла огромную роль в сохранении единства России, особенно в наиболее трудный период ее новейшей истории»**[[24]](#footnote-24)**.

Каковы же плюсы и минусы этой практики?

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

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

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

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

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

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

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

Анализ договоров, заключенных между Правительством Москвы и субъектами РФ (их уже около 150) или подписанных Президентом Республики Татарстан (а среди них есть и междуна­родные), показывает, что многие из них сущест­венно вторгаются в компетенцию собственно Российской Федерации**[[25]](#footnote-25)**.

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

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

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

Схема эта могла бы выглядеть так:

1) Предметы ведения, по которым законода­тельную и исполнительную власть, осуществляет Российская Федерация (предметы исключитель­ного ведения Российской Федерации).

2) Предметы ведения, по которым законода­тельную власть осуществляет Российская Феде­рация, а исполнительную власть осуществляет совместно Российская Федерация и ее субъекты.

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

4) Предметы ведения, по которым Российская Федерация устанавливает основы законодатель­ства, а субъекты РФ издают законы в соответст­вии с основами законодательства Российской Федерации.

5) Предметы ведения, по которым законода­тельную и исполнительную власть осуществляют субъекты Российской Федерации (предметы исключительного ведения субъекта РФ).

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

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

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

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

Сегодня практика разграничения предметов ведения и полномочий показывает, что значительную часть совместных предметов ведения можно “раскассировать”, передав либо федерации, либо субъектам. Так, по моему мнению, можно рассмотреть вопрос о передаче законодательных полномочий федеральному центру: установление общих принципов налогообложения и сборов; административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды… (п. з), и), к), л), о) ст. 72), сохранивших правоприменение за субъектами РФ. Органам власти субъектов РФ можно было бы передать следующие сферы государственного управления: природопользование, охрана окружающей среды, вопросы науки, образования, воспитания, культуры, спорта, здравоохранения и ряд других (п. д), е), ж), м) ст. 72).

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

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

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

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

**Федеральное вмешательство в права субъектов Федерации.**

В федеративных государствах обычно предусматриваются конституционные основания для вмешательства федеральной власти в права субъектов Федерации. В Конституции же РФ отсутствуют нормы, прямо устанавливающие основания для федерального вмешательства в права субъектов Федерации. Указаны только общие основания, открывающие возможность такого вмешательства**[[26]](#footnote-26)**.

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

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

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

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

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

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

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

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

**Новая Конституция или старые поправки: что лучше?**

Главное правовое основание проведения такой реформы заключается в том, что эта Конституция фактически не была принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. Оно проводилось не по действовавшему тогда закону о референдуме. Не было получено того не­обходимого большинства голосов, которое требо­валось по Закону о референдуме. По признанию многих специалистов, в том числе и зарубежных, были допущены многомиллионные приписки го­лосов. Конституция считается приня­той, но поспешность в ее принятии проявляется буквально во всем: в неотработанности текста, уклончивых и двусмысленных формулировках, в правовой конструкции организации государст­венной власти, в построении федерации. Се­годня в нашем распоряжении находится более тридцати поправок к Конституции.

В связи с этим необходимо изложить смысл основных поправок к Конституции, которые, на мой взгляд, давно назрели.

* Первое важнейшее направление - это повышение роли парламента, в частности Государственной Думы в осуществлении контроля за исполнением принятых законов.
* Для того чтобы наша государственная конструкция могла действовать эффективно, необходимо закрепить в Конституции контуры взаимодействия между парламентом и правительством, парламентом и исполнительной властью. И вот здесь возникают совершенно обоснованные предложения о созда­нии конституционных норм, делающих возмож­ными формирование правительства парламент­ского большинства и контроль парламента за ра­ботой исполнительных органов.
* Третий вопрос - думаю, еще более существенный, связан с тем, что в Конституции зало­жено отделение органов местного самоуправле­ния от системы органов государственной власти. Такого не было никогда в России, и сейчас схема местного самоуправления, отделенная от государственной власти, трещит по швам. И надо эту проблему решать, причем решать серьезно. Нельзя все время ссылаться на то, что эти органы могут быть наделены властными полномочиями. Сейчас число таких полномочий, которые деле­гируются местному самоуправлению, превысило сотню.
* Кстати, с точки зрения пересмо­тра текста Конституции большой интерес представляют оригинальные положения конституций республик и уставов субъектов в составе Россий­ской Федерации, такие как проведение референ­дума по доверию президенту или главе исполни­тельной власти, право законодательного органа отправлять в отставку правительство или выра­жать недоверие премьеру либо отдельным мини­страм, право отзыва депутатов и многие другие. Назрела необходимость проводить сравнитель­ные исследования не только на уровне национальных правовых систем, но и правовых систем субъектов Федерации. Можно было бы провести на­учно-практическую конференцию по этим во­просам либо более масштабное исследование, взяв все самое лучшее из законодательства субъектов Федерации. Так же точно из зарубежного права надо взять все то полезное, что дает демо­кратия участия и эпоха информационной револю­ции. Мне кажется, что это было бы очень инте­ресно.
* И, наконец, вопрос о президентских полномочиях Соотношение или разделение властей, которое, кстати, во всем мире никогда буквально не соблюдается, по нашей отечественной традиции решили реализовать, так, чтобы довести его до абсурда. Но ведь ветви власти скорее похожи на сообщающиеся сосуды, чем на противостоящие крепости. В русской юридической науке, начиная с начала прошлого века, самые выдающиеся юристы говорили, что власть в государстве всегда едина, а разграничиваются или разделяют­ся только функции ее осуществления. Сама конструкция такого разделения в действующей Кон­ституции содержит много противоречий, и, преж­де всего в связи с тем, что накладывает отпечаток неопределенности на функции президента.

Фактически же в Конституции 1993 г. получи­лось так, что российский президент стоит над раз­делением властей. Одним из составителей действующей Конституции РФ был А.А. Собчак. В 1993 г. он сказал, чем составители руководствовались при составлении проекта нынешней Конституции: «Мы имели в виду, что России в переходный период нужен Президент как символ государства, как символ власти, Правительства и единства России. Правительства могут приходить и уходить, допускать ошибки и так далее, а Президент, избираемый на определенный срок, как раз и должен быть символом целостности государства, неизменности этого государства, стабильности государства, равновесия различных ветвей власти»[[27]](#footnote-27).

В России же получилось так, что президент не относится ни к какой из трех ветвей власти, а осуществляет все три из них: он может своими указа­ми подменять законодательную деятельность парламента; он непосредственно руководит чет­вертью всех исполнительных органов (причем главными, "силовыми" и международными ведомствами); он самолично назначает судей федераль­ных судов. Таким образом, президент возвышает­ся практически над всеми ветвями власти.

Поэтому вопрос о полномочиях президента, особенно в его отношениях с парламентом, правительством и судебной системой, видимо, необходимо решать в Конституции заново.

Вот комплекс основных вопросов, возникающих в связи с Основным Законом Российской Федерации.

Социальные ожидания, связанные с Конституцией 1993 года, оправдались лишь частично. Уже вскоре после ее принятия обозначились «узкие места» и «сбои» в механизме осуществления многих конституционных положений. С усилением негативных явлений в жизни страны падает престиж Конституции, блокируется действие некоторых ее норм и институтов, безответственное отношение к ней своевременно не пресекается. Нарастает эскалация конституционных правонарушений (деликтов). Конституционный деликт – это деяние (действие или бездействие) субъекта конституционно-правовых отношений, не отвечающее должному поведению и влекущее за собой применение мер конституционной ответственности. Конституционный деликт имеет место и тогда, когда такое деяние не снабжено собственными санкциями, а воспроизводится в отраслевом, допусти, уголовном законодательстве с установлением соответствующих мер наказания.

В сфере федеративного устройства наиболее распространены конституционные деликты, выражающиеся в нарушении конституционного разграничения предметов ведения и полномочий Российской федерации и ее субъектов. В настоящее время преобладают два вида нарушений Конституции РФ. С одной стороны – это жесткий унитаризм в законах и решениях Федерации, с другой – конфедеративные элементы в законодательстве и других решениях субъектов РФ, прежде всего республик в ее составе. Более половины федеральных законов принимается по вопросам, не перечисленным в ст. 71 и 72 Конституции РФ. Некоторые субъекты Федерации определяют предметы своего исключительного ведения путем их односторонней фиксации в конституции (уставе) либо посредством заключения договора (соглашения) с федеральными органами государственной власти.

Остался еще один важный вопрос: сможем ли мы, наконец, принять закон о Конституционном Собрании?

В настоящее время есть три проекта этого закона. У каждого из них имеются и плюсы, и минусы. Одни считают, что в Конституционное Со­брание должны быть включены президент, обе палаты парламента, представители правительст­ва и высших судов. Другие полагают, что, наобо­рот, это должен быть самостоятельный избирае­мый населением орган, наделенный широкими полномочиями. Однако опыт свидетельствует, что, если мы хотим создавать новые законы, тем более вносить поправки в Конституцию, то ну­жен сравнительно небольшой по численности, но эффективно работающий орган. Поэтому можно было бы создать широкое Конституционное Со­брание, включив в него обе палаты, но все равно потребуется сравнительно небольшая комиссия (или рабочая палата) с приданным ей секретариатом, который мог бы работать непосредственно над текстом Конституции.

Вообще подготовку Конституции нельзя, на мой взгляд, отдавать на откуп юристам. Они пи­шут на своем "птичьем" языке, который далеко не всегда понятен простым людям. Сегодня в пра­ве нужен живой язык общения. А у нас все заковано в замысловатые и нудные рамки юридических тер­минов. Скажем, последний избирательный закон превратился в сложнейшую юридическую инст­рукцию на 230 страницах. Уяснить ее с первого раза невозможно, потому что там слито множест­во правовых и сугубо технических положений, которые трудно переваривать, даже опытному юристу.

Вот основной круг тех проблем, которые следует учитывать при принятии новой Конституции РФ, и которые давно уже дают о себе знать.

**Заключение.**

В заключении хотелось бы отметить, что данная курсовая носит постановочный характер. С точки зрения законодателя и политолога, анализирующего применение федерального законодательства в регионах, предлагаемые конституционные изменения давно уже назрели. Более того, без внесения этих изменений в Конституцию невозможно снятие ряда накопившихся противоречий, которые могут привести к разрушению Федерации.

В то же время необходимо комплексное осмысление всей проблемы развития федеративных отношений. И поэтому я не являюсь сторонником принятия отдельных поправок, я – за тщательную подготовку всего пакета конституционных изменений, касающихся федеративного устройства нашего государства. Здесь нужно действовать по принципу: “Не навреди!»

Для решения всего комплекса конституционных проблем необходим созыв чего-то, подобного Конституционному совещанию (1993 г.), в работе которого приняли бы участие представители всех ветвей, как федеральной власти, так и субъектов Федерации. Ибо этот вопрос не может решаться путем навязывания воли одних другим, но путем поиска согласия и компромисса в интересах Российской Федерации.

**Литература к курсовой.**

1. Конституция РФ. М., 1993 г. Глава 3.
2. Договор Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Республики Татарстан» от 15 февраля 1994 г.// Российская газета, 1994. 18 февраля.
3. Соглашение «Об общих принципах взаимоотношений между Российской Федерацией и Чеченской Республикой»// Российская газета, 1995г. 14 декабря.
4. Договор о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации от 31 марта 1992 г.// Российская газета. 1992. 18 марта.
5. ФЗ от 24 июня 1999 г. «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ»// СЗ. 1999. № 26. Ст. 3176
6. Устав (Основной Закон) Воронежской области// Собрание законодательства Воронежской области, т.1, Воронеж, 1997 г.
7. Синюков В. И. О форме федерации в России// Государство и право. 1993. №5. С. 28-35.
8. Смирнов Ю. М. О проблемах реализации Федеративного договора// Государство и право. 1993, .№12. С. 13-17.
9. Мухаметшин Ф. X. Российский федерализм: проблемы формирования отношений нового типа// Государство и право. 1994. №3. С. 49-59.
10. Умнова И. А. Эволюция правового статуса края, области как субъекта РФ// Государство и право. 1994. №8-9. С. 43-51.
11. Ржевский В. А. Киселева А. В. субъекты РФ: типология и конституционные основы организации// Государство и право. 1994. №10. С. 28-45.
12. Эбзеев, Карапетян. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционного статуса субъектов// Государство и право, 1995, №3, с. 3-12.
13. Договорные формы и принципы федеративных отношений в России**[[28]](#footnote-28)**.// Журнал российского права. 1997, №2, с. 24-37.
14. Лысенко В. Н. Развитие Федерации и Конституция России. (Конституционные изменения как назревшая потребность развития федеративных отношений.)// Государство и право. 1997, №8, с. 14-21.
15. Елисеев Б.П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение или порождение проблем?// Государство и право. 1999. № 4. С. 5-13.
16. Умнова И.А. Современная конституционная модель российского федерализма: проблемы совершенствования и тенденции эволюции.// Государство и право, 1999, № 11, с. 5-12.
17. Современное состояние российского законодательства и его систематизация.// Государство и право, 1999, № 2, с. 23-31.
18. «Нам нужна новая Конституция».// Государство и право, 1999, № 12, с. 6-11.
19. Ханс Х. Кляйн. Юрисдикция Конституционного Суда и структура Конституции. От правового государства к конституционному государству.// Государство и право, 1999, № 8, с. 111-114.
20. Кондрашев А.А. Конституционно-правовая ответственность субъектов Федерации: вопросы теории и проблемы реализации// Журнал российского права. 2000г. № 2. С. 25-34.
21. Крылов Б.С. Российский федерализм – гарантия демократии и прав человека.// Журнал российского права. 2000 г. №1. С. 7-16.
22. Лучин В.О. Конституционные деликты.// Государство и право. 2000 г. №1. С. 12-19.
23. Основы государства и права: Учебное пособие/ Под ред. Академика О.Е. Кутафина. М., 1998.
24. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999г..

1. *Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 18. Ст. 572; 1993. № 32. Ст. 1230.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Конституция Российской Федерации. М., 1993. Глава 1.* [↑](#footnote-ref-2)
3. *Конституция Российской Федерации. М., 1993. Глава 3.* [↑](#footnote-ref-3)
4. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1999г.. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Тихомиров Ю.А. Развитие теории конституционного права// Гос. и право. 1998. № 7. С. 6-7.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Еременко Ю. П. Советская Конституция и законность. С. 160; Игнатенко В. В. Ответ­ственность за нарушения законодательства о выборах и референдумах: основания и санкции: Учебное пособие. Иркутск, 1996. С. 4.* [↑](#footnote-ref-6)
7. *Зражевская Т. Д. Ответственность по советскому государственному праву. Воро­неж, 1980. С. 32; Умнова И. А. Конституци­онные основы современного российского федерализма. М.: Дело, 1998. С. 218—220; Лучин В. О. Ответственность в механизме реализации Конституции // Право и жизнь 1992. № 1. С. 39; Шон Д. Т. Конститу­ционная ответственность // Государство и право. 1995. № 7. С. 41, 43.* [↑](#footnote-ref-7)
8. См. *Жуков Д. В., Постников А. Е. и др.* Обзор конституций республик, входящих в состав Российской федерации // Федеративное устройство: реализация Конституции Российской Федерации. М., 1995. С. 5—42; *Чернобель Г. Т.* Противоречия и пробелы в конституциях и уставах субъектов Федерации необходимо преодолеть // Журнал рос­сийского права. 1997. № 4. С. 53—56. [↑](#footnote-ref-8)
9. См.: Умнова И.А. Указ. Соч. С. 229. [↑](#footnote-ref-9)
10. *См., например: Daniel J. Elazar Federalism and the way to peace. – Institute of intergovernmental Relations, Queen’s University Kingston. Ontario, Canada. 1994. P. 5; Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1993. С. 24.* [↑](#footnote-ref-10)
11. *См.: Daniel J. Elazar Federalism and the way to peace. P. 23-24; Басу Д.Д. Основы конституционного права Индии. М., 1986. С. 101-117.* [↑](#footnote-ref-11)
12. *См.: Daniel J. Elazar Federalism and the way to peace. – Institute of intergovernmental Relations, Queen’s University Kingston. Ontario, Canada. 1994.; Остром В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество? М., 1993; Рудольф В. Проблемы федерализма в федеративной республике Германии// В кн.: Современный немецкий конституционализм. М., 1994. С. 7-9; Пернталер П. Проблемы федеративных отношений в Австрии// Гос. и право. 1994. № 3. С. 124; Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. М., 1997 и др.* [↑](#footnote-ref-12)
13. *В главе 1 Конституции РФ «Основы конституционного строя» республика именуется в скобочках просто государством (ч. 2 ст. 5). Слово «суверенные» в отношении республик сохранено лишь в названии Договора о разграничении предметов ведения и полномочий с органами государственной власти республик как составной части Федеративного договора (разд. 2 Конституции РФ). В связи с тем, что Федеративный договор действует лишь в части, не противоречащей Конституции РФ, термин «суверенные» в отношении республик, используемый в разд. 2 Конституции РФ, сохраняет за собой только атрибутивное значение слова, идентифицирующего название конкретного документа.* [↑](#footnote-ref-13)
14. *Конституция РФ. Глава 1. Ст. 5.* [↑](#footnote-ref-14)
15. *Конституция РФ. Часть 1. Ст. 76.* [↑](#footnote-ref-15)
16. *Конституция РФ. Глава 1. Ст. 5.* [↑](#footnote-ref-16)
17. *Конституция РФ. Глава 1. Ст. 5.* [↑](#footnote-ref-17)
18. *Конституция РФ. Глава 1. Ст. 5.* [↑](#footnote-ref-18)
19. *Конституция РФ. Глава 1. Ст. 68.* [↑](#footnote-ref-19)
20. *См.: Болтенкова Л. Асимметричность Федерации. – Регионология, 1997, № 1.* [↑](#footnote-ref-20)
21. *Марченко Г. Региональные проблемы становления новой российской государственности. М., 1996.* [↑](#footnote-ref-21)
22. *См.: Аринин А. Проблемы развития российской государственности в конце XX века. – В кн.: Федерализм власти и власть федерализма. М., 1997, с. 11-15.* [↑](#footnote-ref-22)
23. *Практике известно подписание четырехстороннего договора между Российской Федерацией (причем он подписан не только Президентом РФ, но и первым вице-премьером Правительства России) и ее субъектами: Красноярским краем, Эвенкийским и Долгано-Ненецким автономными округами.* [↑](#footnote-ref-23)
24. *Порядок во власти – порядок в стране. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 1997.* [↑](#footnote-ref-24)
25. *См., например: Федерализм власти или власть федерализма. М., 1997, с. 878.* [↑](#footnote-ref-25)
26. *Конституция РФ. Часть 4 ст. 78, часть 2 ст. 80.* [↑](#footnote-ref-26)
27. *Конституционное совещание// Стенограммы заседаний групп представителей (утреннее заседание). 8 июня 1993 г..* [↑](#footnote-ref-27)
28. Материалы конференции в ИзиСП. [↑](#footnote-ref-28)