

Раздел V

ОНТОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

5.1. Понятие государственного (национально-государственного) устройства

Термин «государственное устройство» обозначает организацию территории государства, соотношение государства как целого с его составными частями (политико-территориальное деление: государственно-территориальные и национально-территориальные образования — субъекты федерации, автономные единицы, а также административно-территориальное деление: области, районы и т. д.)¹⁷⁶.

Национально-государственное, административно-территориальное, национально-территориальное образования раскрывают характер взаимоотношений между его составными частями. Они показывают внутреннюю структуру государства и правовое положение этих частей на основе их взаимоотношений. Таким образом строятся отношения между органами власти различных уровней для соблюдения интересов наций, проживающих в данном государстве в виде унитарного государства (Франция, Польша, Италия, Швеция, Финляндия, Греция, Япония и т. д.), федеративного государства (США, Германия, Россия и т. д.), конфедерации (Австро-Венгрия (1867–1918), Германского союза (1815–1867), империи, союза, сообщества, содружества.

5.2. Федеративные основы российской государственности

1. Российская Федерация имеет Конституцию, принятую путем всенародного голосования, что придает ей особую юридическую силу. Наряду с этим республики, входящие в ее состав, имеют свои конституции, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ — свои уставы и законодательство. В указанных актах закрепляется правовой статус субъектов Российской Федерации.

2. Российская Федерация обладает своей территорией, на которую распространяется ее суверенитет и в пределах которой Конституция РФ и федеральные законы имеют верховенство. В лице своих властных структур она обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории.

3. Российская Федерация характеризуется наличием единого общероссийского гражданства. Наряду с этим республики, входящие в состав Российской Федерации, также имеют свое гражданство.

4. Российская Федерация имеет общие для всей федерации высшие органы государственной власти. Акты, принимаемые федеральными органами законодательной, исполнительной и судебной власти, являются обязательными для каждой республики и действуют на территории всех республик. Разумеется, это касается и всех других субъектов Российской Федерации.

5. Российская Федерация имеет единую денежную, кредитную системы, единый государственный бюджет и единую систему налогов.

¹⁷⁶ Принципы национально-государственного устройства Российской Федерации см. в разд. 3, п. 3.22.4.

6. Не только Российская Федерация, но и ее субъекты имеют право внешних отношений с иностранными государствами, коммерческими структурами, международными организациями, реализуя при этом свои интересы.

7. Отношения между Российской Федерацией и ее субъектами строятся на разграничении их полномочий. Причем Конституция закрепляет исключительные полномочия Российской Федерации (ст. 71) и совместную компетенцию Российской Федерации и ее субъектов (ст. 72). Все же иные полномочия принадлежат субъектам Российской Федерации. Конституция их не перечисляет, а только ограничивается указанием, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» (ст. 73).

5.3. Модели федерализма

По признаку вертикального федерализма, правового режима разделения государственной власти выделяются два типа федерализма: делегированный и децентрализованный федерализм.

При первом типе осуществляется делегирование основных составляющих системы разделения государственной власти снизу вверх, когда объединяющиеся суверенные государства уполномочивают создаваемую ими центральную власть на осуществление определенного объема власти. Характерный способ для второго типа — децентрализация, то есть определение системы государственной власти сверху вниз на основе обращения либо с учетом мнений территорий, которым передается определенный объем государственной власти.

Важным критерием, отражающим особенности федерализма с точки зрения типа связей, являются характер и степень взаимосвязанности и взаимозависимости субъектов федеративных отношений в системе разделения государственной власти. Исходя из этого критерия выделяются два типа федерализма: дуалистический и кооперативный.

Федерализм, родиной которого является США, зародился как дуалистический. Его основа — строго фиксированное на конституционном уровне разделение функций и полномочий между центральной (союзной) властью и властями штатов.

Суть теории **дуалистического федерализма** — разделение власти в федеративном государстве таким образом, чтобы оба уровня управления были независимыми друг от друга и обладали самостоятельным статусом, установленным в конституции. Концепция дуалистического федерализма строится на двойственности суверенитета в федерации: суверенитет федеративного образования и его членов.

Следует заметить, что модель, ориентированная на строгую фиксацию разделения власти между федерацией и ее субъектами, в прошлом и в настоящем в чистом виде не действовала и не действует ни в одной стране, так как не соответствует политическим реалиям. Только два способа размежевания власти — когда права поделены между федерацией и ее субъектами в виде фиксированного перечня либо в виде закрепления определенного круга вопросов за одной из сторон и предоставления другой всех остаточных полномочий — оказались недостаточными. Обнаружилось, что имеются сферы, в которых требуются кооперация (сотрудничество) и солидарная ответ-

ственность центра и составных частей федерации при осуществлении определенных социально значимых государственных функций. Модель федерализма, основанная на использовании системы таких отношений, получила наименование **кооперативного федерализма**.

При реализации модели кооперативного федерализма согласованная на конституционном уровне между федерацией и ее составными частями, государственная воля дополняется механизмом постоянного согласования позиций при решении вопросов разделения государственной власти и ответственности в текущем законодательстве, в процессе осуществления полномочий. Отсюда получают интенсивное развитие самые разнообразные организационно-правовые и политические формы кооперации. По этому критерию можно выделить три типа федерализма и соответственно три типа федеративных государств: симметричный, асимметричный, симметричный с элементами асимметрии.

Кроме того, различают **договорную** и **конституционную федерацию**. Основанием для такого различия является правовая основа федерации: договор или конституция. Конституционно-правовые признаки федерации обеспечивают сочетание государственного единства федерации, ее политико-территориальную целостность и политико-правовую самостоятельность ее субъектов.

Идеальная федерация — симметричное государство, где в основу устройства положено объединение субъектов федерации, однородных по природе и равных по статусу.

В настоящее время абсолютно симметричных федераций с юридической точки зрения фактически не существует. В мировой практике наблюдаются тенденции развития асимметрии в федеративных отношениях классически симметричных государств.

Каждое федеративное государство может столкнуться с так называемыми объективными случаями **асимметрии** — необходимостью образования наряду с субъектами федерации, которые равноправны, федерального округа в рамках столицы государства, федеральных территорий, территорий с особым статусом на переходный период и т. д. К некоторым федерациям примыкают так называемые ассоциированные («свободно присоединившиеся») государства (Микронезия, Пуэрто-Рико и некоторые другие территории, большинство которых были подопечными территориями США по решению ООН после Второй мировой войны)¹⁷⁷.

Большинство федеративных государств сегодня — это **симметричные федерации с элементами асимметрии**. В данном случае все субъекты федерации признаются однородными по природе и статусу (США, Германия, Австрия, Швейцария, Бразилия и другие), но конституция допускает из общего правила исключения, которые не касаются различий государственно-правовой природы субъектов федерации, а затрагивают лишь отдельные элементы статуса. Это именно исключение, а не правило, порождающее иную систему отношений, меняющую тип федерации как таковой.

Наименее удачная модель федерализма — **асимметричная федерация**. Конституция асимметричной федерации изначально укрепляет разнородность субъектов федерации по их природе и статусу.

¹⁷⁷ Чиркин В. Е. Современный федерализм: сравнительный анализ. — М., 1995. — С. 19, 70.

Представляется важным проводить различие между асимметричными федерациями и асимметричными государствами. Асимметричность федерации — это неравноправие территорий, признанных субъектами федерации. Асимметричность государства — это когда наряду с субъектами федерации составной частью государства являются территории с другим статусом.

Абсолютная асимметрия — это наличие разных по природе территориальных образований с разными правами и обязанностями. Так, Танзания характеризуется полной асимметрией по Конституции 1977 г. (в ее границах существуют два неравноправных субъекта — Танганьика и Занзибара).

Почти во всех странах с асимметричной моделью федерализма либо со значительными элементами асимметрии наблюдаются движения за реформирование федерации, связанное с повышением статуса ущемленных территорий до уровня субъектов федерации, за достижение равноправия субъектов федерации. Например, в США требования повышения статуса до уровня субъектов федерации выдвигались населением Гавайских островов. Именно путем преобразования территорий в субъекты федерации шло «размножение» Австралии, Канады и особенно США, где осваиваемые колонистами территории приобретали статус субъектов федерации¹⁷⁸.

5.4. Соотношение федерации и федерализма

Федерация — это форма государственного устройства, основанная на соединении нескольких государственно-территориальных образований в интересах достижения общих целей при условии сохранения за каждым членом федерации определенной самостоятельности в рамках единого государства.

Понятие «федерализм» шире понятия «федерация». **Федерализм** — это принцип, режим и форма государственного устройства, позволяющие обеспечить единство и разделение государственной власти в условиях ее территориальной организации на нескольких уровнях.

Разнообразие в определении сущности федерализма имеет ряд причин. Федерализм одновременно относится к структуре и функционированию государственной власти; содействует сохранению как единства, так и разнообразия государственных и общественных структур; включает действие как политических, так и социальных факторов; связывает воедино как цели, так и средства их достижения; соединяет эти цели с развитием страны и глобальными проблемами мирового развития; постоянно меняет формы своей политической организации.

В современных условиях федерализм следует рассматривать в большей степени как принцип связи частей и целого в территориально-политическом устройстве государства, а также как политико-правовую идею достижения компромисса между общегосударственными и местными интересами. **Важнейшие цели федеративного государства:** федерации создаются для согласования и обеспечения единства и разнообразия интересов отдельных регионов; федерализм — это политико-правовой механизм, защищающий местные сообщества от тирании центрального правительства; федерализм является средством демократизации, поскольку позволяет населению

¹⁷⁸ Карапетян Л. М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. — 1996. — № 12. — С. 59.

участвовать в политическом процессе на нескольких уровнях власти; федерализм представляет собой метод повышения эффективности государственного управления.

5.5. Критерии федеративного государства

Федеративные государства должны соответствовать следующим критериям:

- федеральное правительство (власть) обладает правом исключительного контроля над проведением внешней политики;
- государства — субъекты федерации неправомерно выйти из федерации или в одностороннем порядке прекратить связи с национальным союзом (федерацией);
- федеральное правительство может использовать свою власть независимо от государств — членов федерации и проводить свою волю без их прямого одобрения;
- никакие поправки не могут быть внесены в федеральную конституцию без одобрения государств — членов федерации;
- федеральное правительство неправомерно в одностороннем порядке изменить границы субъектов федерации;
- государственная власть разделена между федеральным правительством и правительствами государств — субъектов федерации;
- субъекты федерации обладают правом принятия собственного законодательства.

5.6. Типология федеративного государства

В истории федерализма известны федеративные государства различных типов:

- федерации на **территориальной основе** (США, Австралия, Австрия, ФРГ, Аргентина, Венесуэла, Бразилия, Мексика);
- на **национальной основе** (Индия, Бельгия, Нигерия, Пакистан);
- на смешанной **национально-территориальной основе** (РФ, Швейцария, Канада).

В теории конституционного права также иногда проводится различие между так называемыми конституционными федерациями (США, Канада, Бразилия), конституционно-договорными (РФ) и договорными (Швейцария, Объединенная Республика Танзания, Объединенные Арабские Эмираты), между централизованными (например, Индия, где штаты, кроме одного, не имеют своих конституций и гражданства) и децентрализованными (США, ФРГ, Швейцария).

Территориальная федерация. Такая федерация характеризуется значительным ограничением государственного суверенитета субъекта федерации. Составляющие ее государственные образования не являются государствами, так как внутренние и внешние отношения данного субъекта регулируются общефедеральными органами власти. Юридическое и фактическое разграничение компетенции между субъектом и федерацией определяется конституционными нормами. Обычно в конституции устанавливается перечень вопросов, которые подведомственны только высшим федеральным органам власти. А все другие, неоговоренные в конституции, вопросы регулируются исключительно субъектом. Но в конституции иногда составляется и перечень вопросов совместного ведения субъекта и федерации. Такие вопросы обычно субъект с федерацией решает по согласованию.

Субъекты территориальной федерации лишены права прямого представительства в международных отношениях.

Законодательство в территориальных федерациях не предусматривает, а в некоторых странах и запрещает выход из состава федерации без согласия всех остальных субъектов.

Вооруженные силы в территориальной федерации едины. Управление ими осуществляется союзными государствами. Глава федерации является еще и главнокомандующим. У субъектов федерации в мирное время не должно быть своих вооруженных сил (пример территориальной федерации — Германия).

Национальная федерация. Национальные федерации наиболее сложные образования. Им присущи все признаки федерации, но кроме них имеется множество особенностей. У такого рода федераций можно выделить ряд специфических черт.

1. Субъектами такой федерации являются национальные государства и национально-государственные образования, которые отличаются друг от друга национальным составом населения, культурой, бытом, традициями и обычаями, религией и верованиями.

2. Такого рода федерация строится на принципе добровольного объединения составляющих ее субъектов.

3. Высшие государственные органы национальной федерации формируются из представителей субъектов федерации, то есть центральная власть создается для решения проблем каждой нации и народности, проживающей на территории федерации.

4. Национальная федерация обеспечивает государственный суверенитет больших и малых наций, другими словами, их свободу и самостоятельное развитие.

5. Особенностью национальной федерации является правовое положение ее субъектов. В такого рода федерации есть понятие — «право наций на самоопределение», то есть право национального субъекта по своему усмотрению выйти из состава федерации, если он более не желает находиться в союзе с другими субъектами федерации. Причем согласие остальных субъектов федерации на это, как правило, не требуется.

В современную эпоху становится все сложнее идентифицировать государство как федеративное, так как основные критерии носят оценочный характер, до сих пор отсутствует их единая классификация. В мировой практике можно встретить унитарные государства, которые достигают такой степени децентрализации, что по определенным параметрам автономии превосходят субъекты 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). И тем не менее существуют качества, раскрывающие природу, способы и формы образования и функционирования федеративного государства, отличительные свойства системы разделения государственной власти и ответственности по вертикали, совокупность которых дает основание считать государство федеративным. Нормы основного закона государства, определяющие федеративный характер государственности, составляют конституционные основы федерализма и формируют конституционно-правовую модель федерализма конкретной страны с учетом ее специфики. В создании конституционных основ федерализма и их реальном обеспечении кроется успех гармонизации

государственно-правовых отношений в государстве, федеративное устройство которого является объективно заданным. Однако именно этот ключевой для становления российского федерализма вопрос оказался достаточно сложным в современный период развития конституционно-правовых отношений в России.

Конфедерация — это временный юридический союз суверенных государств, созданный для обеспечения их общих интересов. Имеет следующие признаки:

1. Конфедерация не имеет своих общих законодательных, исполнительных и судебных органов власти. Совместные конфедеративные органы создаются для решения экономических, социальных, оборонных вопросов, но не для управления конфедерацией.

2. Конфедерация не затрагивает гражданства тех государств, которые находятся во временном союзе.

3. Такого рода объединение суверенных государств не имеет единой армии, единого бюджета, единой системы налогов. Эти вопросы могут решаться едиными конфедеральными органами власти.

4. Конфедерация может договориться о единой денежной системе, единых таможенных правилах, а также единой межгосударственной кредитной политике на период существования.

5. Обычно в конфедерациях создаются «прозрачные» границы, для пересечения которых не требуется специальных документов.

6. Конфедерации недолговечны. Они распадаются по достижении общих целей либо превращаются в федерации.

5.7. Российская Федерация как субъект международного права

Прекращение существования Союза ССР как федеративного государства и субъекта международного права (декабрь 1991 г.) означало конституирование Российской Федерации (до апреля 1992 г. РСФСР) в качестве суверенного государства с самостоятельным международно-правовым статусом. Это относится и к другим государствам, являвшимся союзными республиками в составе СССР и образовавшими СНГ (исключая страны Балтии, которые несколько ранее провозгласили независимость, заявили о выходе из СССР и не приняли участия в СНГ).

Российской Федерации как суверенному государству, осуществляющему полноту власти на своей территории и самостоятельно действующему во внешней сфере, присущи все признаки основного субъекта международного права.

Согласно ст. 71 Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находятся: федеративное устройство и территория РФ; регулирование и защита прав и свобод человека и гражданина; гражданство; внешняя политика и международные отношения, международные договоры РФ; вопросы войны и мира; внешнеэкономические отношения РФ; оборона и безопасность; определение статуса и защита государственной границы, территориального моря, воздушного пространства, исключительной экономической зоны и континентального шельфа РФ.

Становление Российской Федерации как субъекта международного права сопровождалось своеобразными методами решения вопросов ее договорной правоспособности, признания и правопреимства. Договорная правоспособность проявилась первоначально в договорах, заключенных РСФСР с другими союзными республиками в конце

1990 г. и в течение 1991 г., то есть еще в рамках СССР. Этим межреспубликанским договорам были присущи определенные международно-правовые черты, выразившиеся в самих договорных положениях и процедурных моментах. Тогдашнее союзное законодательство не регулировало договорные отношения республик, которые вследствие этого не могли не воспринимать нормы международного права. Примечательно и то, что уже после прекращения существования СССР такие договоры в течение значительного времени продолжали действовать как регуляторы отношений между независимыми государствами.

Концепция государства-продолжателя проявилась при определении, во-первых, судьбы членства Союза ССР в ООН и в других международных организациях, а во-вторых, судьбы дипломатических и консульских представительств СССР в зарубежных государствах. Оба вопроса решались по согласованию с заинтересованными государствами.

В первом случае государства, создавшие СНГ (то есть большинство бывших республик СССР), согласованным решением от 21 декабря 1991 г. поддержали Россию в том, чтобы она продолжила членство СССР в ООН, включая постоянное членство в Совете Безопасности и других международных организациях. Послание Президента РФ Генеральному секретарю ООН с информацией о том, что членство СССР в ООН продолжается Российской Федерацией, было положительно воспринято всеми государствами — членами ООН и получило официальное подтверждение.

5.8. Цели Российского федерализма

Цели Российского федерализма заключаются в обеспечении единства в условиях разнообразия, защите неоднородных в экономическом, культурном и иных отношениях регионов от центристских тенденций, развитии демократического участия населения в политической жизни на всех уровнях власти: местном, окружном, областном, республиканском и федеральном, повышении эффективности власти через региональную конкуренцию, стимулировании новаторских идей в сфере управления регионов в их органах власти ¹⁷⁹.

5.9. Принципы образования Федерации

Основные принципы федеративного устройства: 1) государственная целостность; 2) разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами; 3) равноправие и самоопределение народов в Российской Федерации; 4) единство системы государственной власти; 5) добровольность объединений наций и народностей; 6) равноправие субъектов Российской Федерации.

Существует пять исходных принципов федерализма, на которых базируются существующие ныне федеративные государства: 1) запрет на сепарацию, то есть на отделение субъекта от Федерации, что гарантирует государству территориальную целостность; 2) запрет на одностороннее изменение статуса субъекта Федерации, так как иначе это задевает интересы других субъектов; 3) свободное передвижение людей, то-

¹⁷⁹ Степанченко В. И. Субъект Российской Федерации, его место в системе государственной власти // Территория права. Спец. выпуск. — 2005. — С. 3.

варов и т. п. по всей Федерации, то есть внутренние границы не должны превращаться в государственные; 4) верховенство федерального законодательства; 5) единство основ государственного строя.

Федеративные государства могут строиться на двух принципах: территориальном и национальном. В зависимости от того, какой принцип положен в основу федерации, и определяется правовой статус ее субъекта.

Территориальный принцип построения федерации означает, что субъектами федерации являются определенные территории независимо от национальной принадлежности населения, там проживающего.

Национальный принцип построения федерации предполагает наличие в рамках определенной территории наряду с другими титульной национальности, которая дает название данной автономии.

Российская Федерация — это федерация, субъекты которой организованы как по национальному, так и по территориальному признаку. Сейчас в России 21 республика, 10 автономных округов, 1 автономная область — всего 32 национально-государственных образования; 6 краев, 49 областей, 2 города федерального значения — всего 57 государственно-территориальных образований.

5.10. Федеральные округа

1. Центральный федеральный округ: Белгородская область, Брянская область, Владимирская область, Воронежская область, Ивановская область, Калужская область, Костромская область, Курская область, Липецкая область, Московская область, Орловская область, Рязанская область, Смоленская область, Тамбовская область, Тверская область, Тульская область, Ярославская область, г. Москва.

Центр федерального округа — г. Москва.

2. Северо-Западный федеральный округ: Республика Карелия, Республика Коми, Архангельская область, Вологодская область, Калининградская область, Ленинградская область, Мурманская область, Новгородская область, Псковская область, г. Санкт-Петербург, Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Санкт-Петербург.

3. Южный федеральный округ: Республика Адыгея, Республика Дагестан, Республика Ингушетия, Кабардино-Балкарская Республика, Республика Калмыкия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Северная Осетия — Алания, Чеченская Республика, Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханская область, Волгоградская область, Ростовская область.

Центр федерального округа — г. Ростов-на-Дону.

4. Приволжский федеральный округ: Республика Башкортостан, Республика Марий Эл, Республика Мордовия, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Чувашская Республика — Чуваш республики, Кировская область, Нижегородская область, Оренбургская область, Пензенская область, Пермская область, Самарская область, Саратовская область, Ульяновская область, Коми-Пермяцкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Нижний Новгород.

5. Уральский федеральный округ: Курганская область, Свердловская область, Тюменская область, Челябинская область, Ханты-Мансийский автономный округ, Ямало-Ненецкий автономный округ.

Центр федерального округа — г. Екатеринбург.

6. Сибирский федеральный округ: Республика Алтай, Республика Бурятия, Республика Тыва, Республика Хакасия, Алтайский край, Красноярский край, Иркутская область, Кемеровская область, Новосибирская область, Омская область, Томская область, Читинская область, Агинский Бурятский автономный округ, Таймырский (Долгано-Ненецкий) автономный округ, Усть-Ордынский Бурятский автономный округ, Эвенкинский автономный округ.

Центр федерального округа — г. Новосибирск.

7. Дальневосточный федеральный округ: Республика Саха (Якутия), Приморский край, Хабаровский край, Амурская область, Камчатская область, Магаданская область, Сахалинская область, Еврейская автономная область, Корякский автономный округ, Чукотский автономный округ.

Центр федерального округа — г. Хабаровск¹⁸⁰.

5.11. Полномочный представитель Президента РФ в федеральном округе

Существенную роль в укреплении организационного единства системы исполнительных органов власти в России призваны сыграть полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральном округе (ранее действовал Указ Президента РФ от 09.07.1997 г. № 696 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в регионе Российской Федерации») согласно Указу Президента от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями на 5 октября 2004 г.).

Полномочный представитель Президента Российской Федерации в федеральном округе является должностным лицом, представляющим Президента Российской Федерации в пределах соответствующего федерального округа.

Полномочный представитель назначается на должность и освобождается от должности Президентом Российской Федерации по представлению руководителя Администрации Президента Российской Федерации.

Основными задачами полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе являются:

— организация в соответствующем федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом Российской Федерации;

— организация контроля за исполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти;

— обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации;

— представление Президенту Российской Федерации регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политиче-

¹⁸⁰ Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе» (с изменениями на 5 октября 2004 г.) // Российская газета. — 2000. — № 92–93. — 16 мая; 2004. — № 223. — 9 октября.

ском, социальном и экономическом положении в федеральном округе, внесение Президенту Российской Федерации соответствующих предложений¹⁸¹.

5.12. Федеративная ответственность

Обобщающим по отношению к конституционной (государственно-правовой) ответственности выступает понятие публично-правовой ответственности. По мнению И. А. Умновой, «главные критерии, отличающие публично-правовую ответственность от других видов юридической ответственности, заключаются в том, что, во-первых, в ней сочетаются политические и правовые меры ответственности и, во-вторых, субъекты ответственности несут ее перед основными источниками публичной власти — гражданином, народом, населением». Развитие федеративных отношений в России и обусловленные этим процессом проблемы побуждают к разработке в качестве самостоятельного явления механизмов федеративной ответственности. Само понятие «федеративная ответственность» впервые выносятся на обсуждение научной общественности в рамках дискуссии о необходимости выработки критериев правомерности вмешательства федерации в дела своих субъектов, с одной стороны, и мер принуждения в отношении субъектов федерации в случае нарушения ими принципов федеративного устройства — с другой.

Ответственность субъектов федерации, понимаемая в самом общем виде, предстает как принуждение к исполнению требований федерального права в правоотношениях, каждая из сторон которых обязана отвечать за свои поступки перед другой стороной. Ее можно назвать «федеративной ответственностью», так как она обусловливается нахождением республики, края, области, административно-территориального образования иного вида в составе федерации. В силу нахождения субъектов федерации в составе федеративного государства на их взаимоотношения с федерацией не могут распространяться положения об иммунитете государства, и данная форма ответственности не может рассматриваться как международно-правовая. Субъектами данного вида ответственности выступают: Российская Федерация как федеративное государство, субъекты Федерации, федеральные органы государственной власти и управления, органы государственной власти и управления субъектов Федерации, общественные объединения, должностные лица.

Ответственность субъекта Федерации за нарушение федеральной Конституции и федерального законодательства можно определить как последствия нарушения федеративной дисциплины. Это ответственность за ненадлежащее осуществление публичной власти. Очевидно, что при систематическом и грубом нарушении органами государственной власти и управления субъектов Федерации требований федеральной Конституции и федерального законодательства в отношении них должны быть применены соответствующие меры ответственности. Отличительной чертой мер федеративной ответственности является то, что она может применяться как за совершение конституционного правонарушения, так и в том случае, когда невыполнение субъектом Федерации, его органами и должностными лицами своих обязанностей обусловливается неспособностью обеспечить стабильность в субъекте Федерации, выполнить

¹⁸¹ Указ Президента РФ от 13.05.00 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе».

все федеральные предписания, реализовать политический курс на укрепление государственно-правового единства страны.

В федеративных государствах обычно четко закрепляются конституционные основания для вмешательства федеральной власти в сферу полномочий субъектов федерации. В Конституции же Российской Федерации отсутствуют нормы, прямо устанавливающие основания применения мер федерального вмешательства. В ней указаны только общие условия, открывающие возможность такого вмешательства: полномочия Президента РФ и Правительства РФ по обеспечению осуществления федеральной государственной власти на всей территории России (ч. 4 ст. 78, ч. 2 ст. 80).

5.13. Стратегия федерального развития

Сегодня России нужна стратегия федерального развития, суть которой заключается в следующих первоочередных шагах:

- постепенный переход от децентрализованной и договорной к централизованной и конституционной федерации;
- решение вопросов взаимоотношения этнической государственности и национально-культурных прав народов;
- «выравнивание» экономического потенциала субъектов Российской Федерации;
- финансовое «разграничение» сборов и налогов, поступающих в федеральный и местные бюджеты;
- восстановление единого правового поля России; создание единого экономического пространства России.

5.14. Трудности федерального развития в Российской Федерации

К ним относятся:

- элитно-бюрократическая система управления;
- игнорирование приоритета прав и свобод человека при осуществлении национальной политики;
- стремление к приоритету системы региональных интересов над общенациональными;
- попытка дележа природных ресурсов по национально-региональному принципу;
- создание в субъектах «региональных» законов, противоречащих Конституции Российской Федерации и ограничивающих движение товаров, капиталов, рабочей силы;
- укрепление этнического принципа формирования власти в ряде субъектов.

Поэтому достижение нового федерализма зависит, **во-первых**, от укрупнения субъектов как с целью достижения оптимального с точки зрения управляемости Федерации количества, так и с целью создания условий для их экономической самостоятельности и эффективности; **во-вторых**, от обеспечения полного равноправия субъектов относительно друг друга, что неизбежно потребует новой единой модели статуса субъекта РФ и новых критериев его формирования через законодательное закрепление и регулирование; **в-третьих**, от достижения экономической и управленческой эффек-

тивности вновь созданных субъектов; **в-четвертых**, от внесения изменений, поправок в Конституцию Российской Федерации (либо перехода к новой), принятия пакета федеральных конституционных законов, других нормативных правовых актов; **в-пятых**, от окончательного урегулирования отношений по линии «центр — регионы». Реформа предопределяет будущее развитие российского государства на десятилетия вперед. Осознавая свою ответственность за судьбы регионов, всей страны, считаем необходимым высказать свои соображения относительно механизмов построения нового российского федерализма¹⁸².

5.15. Договор в теории федерализма

В теории федерализма термин «договор» употребляется в двух значениях: согласие субъектов на создание и функционирование федерации. При этом договор (договоренность, согласие) обозначается в качестве основы любой федерации, а сама федерация — как «самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении согласия и самоуправления»¹⁸³. По мнению В. Е. Чиркина, сторонники такого подхода «чаще всего имеют в виду не особый юридический документ, а предполагаемое (гипотетическое) согласие этносов или населения, территориальных единиц, органов власти федерации и ее субъектов жить в составе федеративного государства»¹⁸⁴.

В научной литературе используются различные термины: «внутренние договоры»¹⁸⁵, «внутрифедеральные договоры»¹⁸⁶, «внутригосударственные конституционные и внутрифедеральные договоры»¹⁸⁷ и даже «федеративные договоры»¹⁸⁸. В некоторых случаях их относят к административным договорам¹⁸⁹. Наиболее удачным представляется термин «конституционно-правовой договор»¹⁹⁰, который подчеркивает его специфику перед договорами в других отраслях права.

Договор как правовая конструкция получил углубленную научную проработку в теориях гражданского, международного, трудового, административного права. В последнее время все большее внимание уделяется вопросам общей теории договора¹⁹¹. С учетом результатов научных исследований в этой области можно предложить следующую

.....
¹⁸² Добрынин Н. М. Российский федерализм: проблемы и перспективы // Государство и право. — 2003. — № 11. — С. 85–89.

¹⁸³ Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. — М., 2000. — С. 18. Близкую позицию занимает Л. М. Карапетян в монографии: Федеративное устройство Российского государства. — М., 2001. — С. 6–10.

¹⁸⁴ Федерализм: теория, институты, отношения (Сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорный. — М., 2001. — С. 1.

¹⁸⁵ Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. — М., 1999. — С. 25.

¹⁸⁶ Тихомиров Ю. А. Публичное право. — М., 1995. — С. 191–192.

¹⁸⁷ Чиркин В. Е. Конституционное право России. — М., 2003. — С. 24.

¹⁸⁸ Лебедев А. Н. Современные федеративные договоры в России: конституционная модель, практика, перспективы // Теоретические проблемы российского конституционализма. — М., 2000. — С. 74–94.

¹⁸⁹ Бахрах Д. Н. Административное право. — М., 1996. — С. 173, 174; Демин А. В. Нормативный договор как источник административного права // Государство и право. — 1998. — № 2. — С. 19.

¹⁹⁰ Кутафин О. Е. Предмет конституционного права. — М., 2001. — С. 225–249; Он же. Источники конституционного права. — М., 2002. — С. 148–179; Лексин И. В. Договорное регулирование федеративных отношений в России. — М., 1998.

¹⁹¹ Иванов В. В. Общие вопросы теории договора. — М., 2000; Он же. К вопросу об общей теории договора // Государство и право. — 2000. — № 12.

шее определение конституционно-правового договора. **Конституционно-правовой договор** — это нормативный правовой акт, закрепляющий свободное и согласованное волеизъявление субъектов федеративных отношений по поводу федеративного устройства государства.

По мнению В. А. Черепанова, существенными признаками «конституционно-правового договора» являются **документальная форма** договора: договор — это правовой акт; **нормативность** договора: договор — это нормативный правовой акт; **волевой характер** договора: в договоре закрепляется волеизъявление его сторон; **свобода** договора: в договоре фиксируется свободное волеизъявление субъектов; **согласие** сторон: в договоре проявляется согласованное их волеизъявление, без которого немислим любой договор; **субъектный состав** договора: договор заключается между определенными сторонами, а именно субъектами федеративных отношений; **объект** договора: договор заключается по поводу федеративного устройства государства.

Сторонами конституционно-правового договора как правового акта выступают не все субъекты федеративных отношений. К их числу следует отнести, во-первых, Российскую Федерацию и ее субъекты без определения конкретных носителей власти и, во-вторых, конкретных носителей этой власти: органы государственной власти РФ и органы государственной власти ее субъектов. Субъектный состав двух видов рассматриваемых в статье договоров несколько различен.

Федеративный договор по содержанию и порядку подписания, а также с учетом его одобрения Съездом народных депутатов РФ представляет собой договор между Федерацией и ее субъектами, несмотря на неудачные формулировки в его названиях (договоры о разграничении предметов ведения между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов).

Объект договора. Конституционно-правовой договор заключается по поводу федеративного устройства государства. В этой связи объектом договора являются общественные отношения в области федеративного устройства государства. Ч. 3 ст. 11 Конституции, конкретизируя данный объект, сужает его до общественных отношений, возникающих при разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти ее субъектов.

Анализ договоров с Федерацией показывает, что основным вариантом договорного разграничения предметов ведения является их перераспределение. Такой подход пользуется поддержкой в регионах, особенно в республиках, и подвергается критике в научной литературе. В Конституции РФ определены три вида предметов ведения: предметы ведения Федерации, предметы совместного ведения Федерации и ее субъектов, предметы ведения субъектов Федерации. Договорное их перераспределение представляет собой не что иное, как изменение соответствующих статей Конституции (ст. ст. 71, 72, 73) договорным путем, что не предусмотрено гл. 9 самой Конституции. По этой причине договорное перераспределение предметов ведения противоречит Конституции и применяться не может.

Конституционно-правовой договор может применяться для конкретизации предметов совместного ведения, что для договоров с Федерацией определено Федеральным законом (п. 2 ст. 14). По утверждению В. А. Черепанова, под конкретизацией предмета совместного ведения понимается перераспределение компетенции между федераль-

ными органами государственной власти и органами государственной власти субъекта Федерации по той или иной группе общественных отношений, отнесенных Конституцией к данному предмету совместного ведения.

В этой связи предметом конституционно-правового договора является объем полномочий органов государственной власти разных уровней в отношении принятия правовых актов, а также осуществления иных государственно-властных действий по предметам совместного ведения¹⁹².

Федеративный договор как источник конституционного права. Подписание Федеративного договора и его инкорпорация в Конституцию 1978 г. явились важным этапом развития федерализма в России. Началась децентрализация унитарного государства, закладывались основы федеративных отношений. Изменилось правовое положение не только республик, но и других регионов, увеличилась их самостоятельность в управлении территориями. Однако при этом был установлен различный конституционно-правовой статус участников договора, закреплено их неравноправие в отношениях с федеральным центром и неравенство между собой, что привело к борьбе краев и областей за уравнивание в правах с республиками и даже к односторонней республиканизации (создание Уральской Республики осенью 1993 г.). Провозглашение суверенитета республик и принципа делегирования полномочий детерминировало активную суверенизацию республик, появление конфедеративных элементов в отношениях с Российской Федерацией. Таким образом, Федеративный договор наряду с прогрессивными изменениями в федеративном устройстве государства породил острые социальные противоречия между его участниками и федеральным центром, которые имеют последствия и в настоящее время. Конституция 1993 г. сняла отдельные противоречия и закрепила на формально-юридическом уровне федеративное устройство Российского государства¹⁹³.

После принятия Конституции 1993 г. место Федеративного договора в системе источников конституционного права изменилось коренным образом. Большинство его норм либо были инкорпорированы в текст Конституции, либо перестали действовать в связи с несоответствием ее положениям. Анализ Федеративного договора позволяет отнести к числу действующих лишь две нормы, не вошедшие в текст Конституции:

— п. 3 ст. 2 всех договоров, составляющих в своей совокупности Федеративный договор, — о направлении субъектам Федерации законопроектов по предметам совместного ведения;

— ст. 5 Протокола к Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти РФ и органами власти краев, областей, г. Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации о праве субъектов Федерации на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения.

.....
¹⁹² Черепанов В. А. Договор в конституционном праве Российской Федерации // Государство и право. — 2003. — № 8. — С. 19–26.

¹⁹³ Подробнее об этом см.: Федерализм власти и власть федерализма. — М., 1997. — С. 41–48; Сборник материалов Всероссийского совещания по вопросам развития федеративных отношений. — М., 1999. Федерализм в России / Ред. Р. Хакимов. — Казань, 2001; Умнова И. А. Указ. соч. — С. 62–76; Кутафин О. Е. Источники конституционного права РФ. — М., 2002. — С. 155–101.

Однако в конституционной практике эти нормы как нормы Федеративного договора не применяются и игнорируются даже Конституционным Судом РФ. Так, в постановлении по делу о проверке конституционности Лесного кодекса от 9 января 1998 г. Конституционный Суд посчитал п. 3 ст. 2 Федеративного договора по юридической силе ниже регламентной нормы Государственной Думы РФ (ст. 102 ее Регламента). В постановлении по делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного Закона Читинской области от 1 февраля 1996 г. подтверждено право субъектов РФ на опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения, однако действующая по данному вопросу норма Федеративного договора при этом даже не упоминалась и не анализировалась.

Закрепление обеих действующих норм Федеративного договора в Федеральном законе от 24 июня 1999 г. (ст. ст. 12, 13) «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации»¹⁹⁴ завершило этот процесс и исчерпало Федеративный договор 1992 г. как действующий источник конституционного права. Возможности же Федеративного договора как формы регулирования федеративных отношений, предусмотренной ч. 3 ст. 11 Конституции, далеко не исчерпаны и достаточно широки. В пределах конституционно дозволенного Федеративным договором могут быть урегулированы различные сферы федеративных отношений, особенно те, в которых необходимо общее согласие всех субъектов Федерации.

Федеральные законы по предметам совместного ведения нередко принимаются как законы по предметам исключительной компетенции Федерации, а федеральные органы исполнительной власти могут самостоятельно действовать в сфере совместного ведения, причем их правомочия ничем не ограничены¹⁹⁵. В этой связи возникает необходимость «решения одной из непростых задач: какова степень, глубина федерального регулирования по тем или иным вопросам совместного ведения»¹⁹⁶. Данную задачу целесообразно сформулировать в более обобщенном виде: какова степень, глубина федерального проникновения как законодательной, так и исполнительной власти по предметам совместного ведения. Очевидно, что решить эту задачу путем принятия федерального закона абсолютно нереально, ибо федеральный законодатель никогда не допустит уменьшения своего влияния на регионы. Это возможно сделать исключительно путем подписания нового Федеративного договора. В этом правовом акте должны быть закреплены принципы и порядок разграничения предметов совместного ведения между Федерацией и ее субъектами, компетенции и полномочий соответствующих органов государственной власти по предметам совместного ведения.

В теории конституционного права высказано много предложений по совершенствованию законодательного регулирования принципов и порядка разграничения

¹⁹⁴ Данный закон утратил силу с 8 июля 2003 г. на основании Федерального закона от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон „Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации“ // Российская газета. 2003. — № 131. — 8 июля; с учетом поправки, опубликованной в «Российской газете» (2003. — № 140. — 15 июля).

¹⁹⁵ Глигич-Золотарева М. В. Законодательная база федеративных отношений: перспективы совершенствования // Ж-л российского права. — 2002. — № 7. — С. 50–51.

¹⁹⁶ Там же. — С. 50–51.

предметов совместного ведения, компетенции и полномочий между органами государственной власти РФ и ее субъектов¹⁹⁷. Рабочей группой Государственного Совета РФ под руководством М. Ш. Шаймиева подготовлен проект концепции государственной политики по разграничению предметов ведения и полномочий между федеральными, региональными и муниципальными уровнями власти, которая так и не была принята¹⁹⁸. С учетом имеющихся наработок в этой области, по нашему мнению, в новом Федеративном договоре необходимо:

— осуществить систематизацию предметов совместного ведения отдельно для законодательной и исполнительной ветвей власти;

— определить глубину федерального проникновения законодательной и исполнительной ветвей власти по каждому предмету или группе предметов совместного ведения;

— обозначить сферу применения договоров с Федерацией по предметам совместного ведения, скорректировать процедуру и порядок принятия;

— пересмотреть порядок участия субъектов Федерации в обсуждении и принятии федеральных законов по предметам совместного ведения;

— установить конституционно-правовую ответственность сторон за неисполнение и ненадлежащее исполнение Федеративного договора.

В новом Федеративном договоре могут быть рассмотрены вопросы объединения субъектов, изменения статуса сложносоставных субъектов, упорядочения системы и структуры территориальных подразделений федеральных органов исполнительной власти и т. п.

Договор с Федерацией в регулировании федеративных отношений. Развитие Российской Федерации при диалектическом рассмотрении предстает как процесс возникновения, развертывания и разрешения социальных противоречий, которые выступают источником ее самодвижения и саморазвития¹⁹⁹. Противоречия между Федерацией как целостной системой и составляющими ее субъектами как элементами, частями этой системы разнообразны, формируются и проявляются в различных сферах деятельности. В качестве основного противоречия, который пронизывает все уровни социальной системы в макросоциологии, выделяют «противоречие между дифференциацией и интеграцией, понимаемыми не только в статике, но и в динамике, то есть не только как временный срез состояния общества, но как тенденции его исторического развития»²⁰⁰. В федеративных отношениях такое противоречие предстает как противоречие между децентрализацией власти в федеративном государстве (дифференциация социальной системы) и необходимостью сохранения его единства и целостности (интеграция со-

¹⁹⁷ Умнова И. А. Указ. соч. — С. 211–231; Козак Д. Н. Указ. соч. — С. 3–11; Чиркин В. Е. Предметы ведения Федерации и ее субъектов: разграничение, сотрудничество, субсидиарность // Государство и право. — 2002. — № 5; Лысенко В. Н. Развитие Федерации и Конституция России // Государство и право. — 1997. — № 8; Елисеев Б. П. Договоры и соглашения между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации: решение и порождение проблем // Государство и право. — 1999. — № 4.

¹⁹⁸ Казанский федералист. — 2002. — № 1. — С. 105–132.

¹⁹⁹ Подробнее об этом см.: Руткевич М. Н. Общество как система. Социологические очерки. — СПб., 2001. — С. 331–441; Дмитриев А. В. Социальный конфликт: общее и особенное. — М., 2002. — С. 10–28; Материалистическая диалектика. — Т. 1. Объективная диалектика / Отв. ред. Ф. Ф. Вяккерев. — М., 1981. — С. 297–327; Материалистическая диалектика. — Т. 4. Диалектика общественного развития / Отв. ред. В. Т. Маронов. — М., 1984. — С. 157–168.

²⁰⁰ Руткевич М. Н. Указ. соч. — С. 419.

циальной системы). Развитие Российской Федерации характеризуется возникновением и развертыванием специфических разновидностей данного противоречия.

Исторический процесс суверенизации Российской Федерации в рамках Советского Союза детерминировал суверенизацию республик в составе России. Исходным стало принятие Декларации о государственном суверенитете РСФСР от 12 июня 1990 г., с учетом которой приняты декларации о государственном суверенитете республик, а затем и их конституции как суверенных государств. Третий (внеочередной) Съезд народных депутатов Российской Федерации поддержал стремление народов строить Россию на принципах равноправия, добровольности объединения и сохранения целостности многонациональной страны. Федеративный договор 1992 г. официально провозгласил суверенность республик в составе России.

Конституция 1993 г., закрепляя принцип единого и неделимого суверенитета России на всей ее территории, установила для республик (в отличие от других субъектов) конституционно-правовой статус государств. В Конституции РФ их суверенитет не обозначен, но и не отрицается. Ч. 3 ст. 11 Конституции закреплена возможность договорного наряду с Конституцией разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, полномочий соответствующих органов государственной власти. Такие договоры получили значительное распространение в конституционной практике: из 89 субъектов Российской Федерации за период с 1994 по 1998 г. их заключили 46 регионов. Расширение договорного процесса рассматривалось в то время высшим руководством страны как важное направление укрепления государственности²⁰¹. Договорное разграничение предметов ведения и полномочий обусловило дальнейшую суверенизацию не только республик, но и других субъектов Федерации, привело к неконституционному перераспределению предметов ведения, закрепленных ст. ст. 71 и 72 Конституции, иным нарушениям федерального законодательства. Вопреки конституционным нормам о равноправии субъектов во взаимоотношениях с Федерацией (ч. 4 ст. 5) регионы приобрели различный объем прав и обязанностей.

В результате в федеративных отношениях сложились два взаимосвязанных социальных противоречия (как проявление более общего противоречия между дифференциацией и интеграцией социальной системы):

— противоречие между государственным суверенитетом Российской Федерации и суверенитетом (суверенностью) составляющих ее субъектов;

— противоречие между конституционно закрепленным формальным юридическим равноправием и фактическим неравенством субъектов Российской Федерации²⁰².

²⁰¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 1998 г. «Общими усилиями — к подъему России». — М., 1998. — С. 59.

²⁰² Подробно эти противоречия рассмотрены в статьях: Черепанов В. А. Договоры с Федерацией: «за» и «против» // Федерализм. — 2003. — № 1; Черепанов В. А. О договорном регулировании федеративных отношений // Конституционное и муниципальное право. — 2003. — № 1. — С. 13–18.