

## Содержание:

Image not found or type unknown



## Введение

Существует два базовых конституционных положения, касающихся государственно-правового механизма разграничения полномочий и гарантий обеспечения единства правового регулирования на всей территории Российской Федерации: о высшей юридической силе и прямом действии Конституции Российской Федерации на всей территории Федерации (ч. 1 ст. 15 Конституции РФ) и о верховенстве на всей территории страны федеральных законов, принятых по предметам ведения Российской Федерации (ч. 1, 3 ст. 76 Конституции).

Среди функций российского государства особое значение имеет обеспечение целостности и неприкосновенности территории России. Федеративное устройство — не самодостаточная ценность, а средство прогрессивного развития страны, осуществления эффективного управления государством. На современном этапе развития государственности полное исчезновение унитарного начала из государственно-правовой жизни подвергнет Россию опасности полной дезинтеграции.

Децентрализация власти не является только и исключительно характеристикой федерации. Напротив, механизмы децентрализации власти широко применяются именно в унитарных государствах. А.С. Яценко, еще в начале века анализируя различия между федеративным государством и унитарным, с высокой степенью децентрализации власти, писал: «Для федерализма важно знать не то, какую компетенцию имеет отдельный штат, а то, какой объем власти принадлежит тому федеральному органу, в котором представлены штаты в их особенности»<sup>1</sup>. И далее: «Какой бы неограниченно широкой ни была компетенция отдельных территорий, если общенациональная суверенная власть осуществляется одними органами центральной власти, на образование которой штаты хотя и оказывают влияние, но только как представители единого союза, а не как особая политическая организация, то никакого федерального начала в таком государственном устройстве не будет. Это будет сильно децентрализованное

государство»<sup>2</sup>. В структуре современного российского государства более всего федеральные власти должны быть заинтересованы не в победе одной из постоянно действующих в любом федеративном государстве тенденций — унитаризма и федерализма, а в нахождении некоего баланса сил, при котором в наибольшей степени будут соблюдаться принципы федеративного устройства России, закрепленные в части 3 ст. 5 Конституции Российской Федерации:

государственной целостности;

единства системы государственной власти;

разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации;

равноправия и самоопределения народов.

Сам термин «унитаризм» не должен исчезнуть из российской государственной практики. При этом меняется само предназначение российского федерализма, переставшего быть только исполнительным средством решения национального вопроса, превращающегося в форму демократизации управления государством.

Принятие Конституции Российской Федерации во многом стабилизировало конституционно-правовые процессы в субъектах Федерации. Законодатели в республиках, краях и областях получили критерии, правовые рамки, регулирующие основные вопросы правовой теории и практики. В последние годы впервые в отечественной истории законодатель на местах получил возможность взять на себя ответственность за принятие и реализацию правовых актов. Конституционное законодательство обогатилось новыми подходами, которые могут стать основой развития как республиканского, так и федерального законодательства. Период после принятия Конституции ознаменовался совершенно новым для правовой практики России явлением — принятием законов областей и краев.

Федерализм ныне рассматривается как определяющий признак государственного устройства России. Понятие «федерация» введено и в официальное название нашего государства, и в его развернутое определение (ст. 1 Конституции Российской Федерации). Идеи федерализма были столь значимыми для создателей новейшей Конституции Российской Федерации, что ее соответствующий раздел называется не «государственное», а «Федеративное устройство». Для сравнения напомним, что в последней Конституции СССР (1977 г.) такой раздел именовался «Национально-государственное устройство» (хотя в ст. 70 федерализм

провозглашался как его основополагающий признак), в Конституции РСФСР (с поправками 1989—1991 гг.) — «национально-государственное и административно-территориальное устройство», в конституции *alma mater* федерализма — США, вообще нет ни соответствующего раздела, ни упоминания о федерализме, и только в конституции ФРГ существует раздел «Федерация и земли» (хотя почти весь текст конституции регламентирует внутригосударственное устройство и его функционирование).

Отметим и то обстоятельство, что конституционное «федеративное устройство» в России ограничено только субъектами федерации, а местное самоуправление отделено от него не только четырьмя разделами, но и границей «государственности». Поэтому, например, обычный государственный диалог по поводу территориальных проблем с 200-тысячным Агинским Бурятским автономным округом идет напрямую, а крупнейшие миллионные города общаются только со своей областной властью.

## **Анализ правотворческой деятельности субъектов Федерации может осуществляться в двух плоскостях, предполагая рассмотрение:**

— наиболее общих вопросов закрепления правового статуса субъектов Федерации, подходов к теории и практике суверенитета, вопросов разграничения предметов ведения между Федерацией и ее субъектами, урегулирования проблем иерархии правовых актов;

— конкретных правотворческих и правоприменительных аспектов деятельности органов власти субъектов Федерации в вопросах собственности, организации законодательной, исполнительной, судебной властей, регламентации вопросов административно-территориального устройства и местного самоуправления, правового статуса гражданина.

Проблемы как первой, так и второй групп тесно связаны с избранной Федерацией и республиками концепцией государственного строительства. От того или иного подхода к вопросу о возможной и должной степени государственно-правового единства зависит решение многочисленных частных вопросов государственной жизни<sup>1</sup>.

Конституция Российской Федерации пошла по пути унификации правового статуса субъектов Федерации, закрепив в статье 5 их равноправие. Тем не менее республика в составе России признается государством, обладающим собственными конституцией и законодательством. Формально и фактически унифицировав правовой статус республик и иных субъектов Федерации, в части 4 ст. 5 Конституция Российской Федерации закрепляет, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны, а в части 2 ст. 11 Конституция утверждает, что положения о предметах совместного ведения в равной мере распространяются на республики, края, области, города федерального значения, автономную область, автономные округа.

Остается без четкого ответа вопрос: означает ли равноправие субъектов Федерации тождественность их правового статуса? При решении данного вопроса удастся снять исходное противоречие между признанием республик в составе Российской Федерации государствами (по Конституции Российской Федерации), с одной стороны, и закреплением их равноправия с краями, областями, автономиями, которые государствами не признаются, — с другой. Естественно, что республики обладают особенностями в сравнении с краями и областями. Независимо от наших желаний образованные, в силу концепции федерализма как средства разрешения национального вопроса, многие республики осознали себя национальными государствами. Поэтому приемлемым компромиссом между требованиями республик о своей исключительности и требованиями областей о равноправии может стать формула, по которой равноправие не означает абсолютной тождественности правового статуса. Республики обладают некоторыми такими символическими и действительными особенностями, которые не позволяют отождествлять их с административно-территориальными образованиями, каковыми являются края и области.

Края и области в своем большинстве отказываются признать необходимость некоторого компромисса и закрепляют в своих уставах (конституциях) положения об абсолютном равноправии и качестве субъектов Федерации. Указанная тенденция свое наиболее яркое выражение обрела в провозглашении Вологодской и Уральской республик. Так, 27 октября 1993 г. на сессии Свердловского областного Совета народных депутатов было официально объявлено об образовании Уральской Республики и принята Конституция Уральской Республики<sup>1</sup>.

Наиболее юридически корректно вопрос о соотношении правового статуса области с другими субъектами Федерации закрепляется в Уставе Ленинградской области,

принятом 27 октября 1994 г. Утверждая в положениях преамбулы принцип равноправия субъектов Федерации, в ч. 2 ст. 1 Устав раскрывает понимание этого принципа: во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти России Ленинградская область имеет равные с другими субъектами Российской Федерации права. Действительно, Конституция Российской Федерации, провозглашая равноправие субъектов Федерации (ч. 1 ст. 5), особо выделяет их равноправие между собой во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти (ч. 4 ст. 5). Это положение о равноправии субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с Российской Федерацией развивается в части 2 ст. 72 Конституции Российской Федерации. Реализация принципа равноправия предполагает четкое соблюдение основ конституционного строя страны: народовластие, уважение прав и свобод человека и гражданина, верховенство Конституции и федеральных законов, единство и территориальная целостность Российской Федерации, федеративное устройство, осуществление государственной власти на основе принципа разделения властей и др.<sup>2</sup>

В настоящее время в Российской Федерации происходит формирование федерации «нового типа». По словам О.Т. Богомолова, «это федерация нового вида, которая предоставляет своим субъектам возможность одновременно пользоваться и многими правами независимого государства, и преимуществами, которые вытекают из принадлежности к великой федеративной державе»<sup>3</sup>. Однако приведенная инструкция содержит деструктивные элементы: федерация «нового вида» имеет больше общего с конфедерацией, нежели с теорией федерализма.

В современной государственно-правовой практике особое внимание приковано к проблеме соответствия закрепленного в конституциях республик — субъектов Российской Федерации их правового статуса Конституции Российской Федерации.

## **По времени принятия конституции можно классифицировать на следующие группы:**

1. Конституции автономных республик, принятые после принятия Конституции СССР 1977 г. и Конституции РСФСР 1978 г., формально лишь в Чувашской Республике и Республике Карелия и поныне действуют конституции, принятые в 1978 г. Естественно, ныне в указанные конституции внесено множество поправок, дополнений и замечаний. Тем не менее общая структура основных законов республик, их теоретическая схема остаются прежними.

2. Принятые после прекращения существования Союза ССР в декабре 1991 г. и до принятия 12 декабря 1993 г. Конституции Российской Федерации. Это конституции Республики Саха (Якутия), Республики Татарстан, Чеченской Республики.

Две перечисленные категории конституций были приняты до принятия Конституции России, и, следовательно, именно здесь особенно остро стоит проблема приведения их в соответствие с действующей Конституцией России. Зачастую в них применяются иные теоретические установки, правовые схемы, которые прямо вступают в противоречие с федеральной Конституцией.

3. Оптимальным вариантом представляется принятие конституций республик — субъектов Российской Федерации после принятия федеральной Конституции. Именно тогда были приняты конституции Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Марий Эл, Республики Мордовия, Республики Северная Осетия — Алания, Удмуртской Республики. К этой же группе относятся «молодые» республики, преобразованные из автономных областей в соответствии с Постановлением III (внеочередного) Съезда народных депутатов РСФСР «Об основных началах национально-государственного устройства РСФСР и Федеративном Договоре» и законами РСФСР о преобразовании Адыгейской, Горно-Алтайской, Карачаево-Черкесской и Хакасской автономных областей в Советские Социалистические Республики в составе РСФСР<sup>1</sup>.

Следовало бы ожидать, что конституции, перечисленные в последней группе, должны были избежать открытого противоречия федеральной Конституции. Однако их правовой анализ показывает, что в них есть немало положений, подлежащих изменению. Таким образом, в 19 (из 21 республик — субъектов Российской Федерации) конституционные акты были приняты или существенным образом изменены уже после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г.

## **Обеспечение единства правового пространства государства требует принятия неотложных мер теоретико-правового и практического характера.**

1. Необходимо признавать равноправие субъектов Федерации, но при этом видеть различия их правового статуса. Равноправие должно выражаться, прежде всего, в равном объеме прав субъектов в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признать абсолютно тождественными правовой статус

республик и субъектов Федерации иного рода невозможно. Тем не менее данное положение отражает реальное соотношение сил, сложившееся между субъектами Федерации и федеральными властями.

Ведущей правовой проблемой остается закрепление указанного равноправия субъектов Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами власти в специальном Законе «О статусе субъектов Российской Федерации». Данный Закон призван закрепить федеративное устройство, основанное на равноправии субъекта Федерации. Однако при этом возможно указать на те отличия правового статуса, которыми обладают республики в силу наличия национального элемента.

Для обеспечения соответствия Конституции России правовых актов, которые только готовятся к принятию, необходимо создать механизм, регулирующий процедуру принятия федеральных законов, затрагивающих вопросы совместного ведения. Это вопрос координации правотворческой деятельности Президента и Федерального Собрания Российской Федерации с органами законодательной власти субъектов Федерации.

2. Стабильное государственно-правовое развитие Федерации и ее субъектов предполагает соответствие нормативно-правовых актов республик, краев и областей (прежде всего, конституций и уставов) Конституции и законодательству Российской Федерации.

Что касается уставов краев и областей, то в настоящее время они не содержат каких-либо положений, прямо вторгающихся в область суверенитета России. Тенденции, проявившиеся в свое время в Вологде и на Урале, были лишь вызовом в ответ на усиления влияния и полномочий республик. Большую опасность здесь представляет экономическая дезинтеграция государства. Что же касается конституций республик — субъектов Российской Федерации, то нарушения российского законодательства, открытый правовой конфликт законодательств — проблема серьезная и многоплановая. Пока лишь Калмыкия привела свой основной закон в соответствие с российской Конституцией. Объективно это можно объяснить тем, что большинство республиканских конституций были приняты до принятия федеральной Конституции. Это не снимает требования скорейшего преодоления данного несоответствия.

Среди насущных задач — принятие ряда законов, посвященных урегулированию федеративных правоотношений. Речь идет о доработке Федерального закона «О процедурах преодоления разногласий и разрешения споров между органами

государственной власти Российской Федерации органами государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup>, о рассмотрении Федерального конституционного закона «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>2</sup>.

3. Следует создать механизм обеспечения единства правового пространства России. Федеральное Собрание Российской Федерации призвано разработать конституционный механизм, обеспечивающий соответствие правовых актов республик российскому законодательству, порядок отмены противоречащих ему положений. Краеугольный камень подобной системы заложен принятием 21 июля 1994 г. Федерального закона № 1 «О Конституционном Суде Российской Федерации». Однако прямое декларирование норм поведения из Москвы далеко не всегда приводит к реальным действиям республиканских властей. На данном этапе, когда правовое сознание еще не сформировано настолько, чтобы конституционное решение безусловно выполнялось всеми субъектами права, возможно использование согласительных процедур с участием федерального руководства и руководства республик.

4. Необходимо полностью исключить при рассмотрении споров между федеральными властями и органами власти субъектов Федерации участие международных структур и иностранных государств в качестве посредников, а тем более и неких третейских судей. Возможно использование мирового опыта, заключений международных экспертов по тому или иному вопросу государственного строительства, но это должно быть лишь правовой консультативной помощью.

Участие международных структур в определении статуса субъектов Федерации, разграничении полномочий между федеральными органами и органами власти субъектов означало бы нарушение норм международного права, прямое вмешательство во внутренние дела России.

Своеобразными чертами современной российской модели федеративного устройства являются разделительная (а не объединительная) ориентация при создании федерации; федеративно закрепленная и самостоятельно усиливаемая асимметрия различных групп субъектов федерации; вхождение одних субъектов федерации в состав других субъектов федерации; фактическое отсутствие верховенства Конституции Российской Федерации над конституциями и законами ряда ее субъектов — республик в составе России. Не надо доказывать, что именно эти позиции предельно усложняют доработку и реализацию политики

государственного регулирования территориального развития.

Первой и основополагающей особенностью новейшего российского федерализма стал его разделительно-суверенитетный характер. В отличие от большинства федеративных государств, связавших свое рождение с соединением ранее независимых государств и с делегированием этими государствами части своих суверенных прав новому союзу, РСФСР, превратившаяся в Россию, стала стремительно повышать независимость своих региональных частей, передавая им часть собственного суверенитета. Ставшее крылатым пожелание Президента Российской Федерации субъектам федерации взять столько суверенитета, сколько они смогут реализовать, не осталось без внимания. Но главное все же в другом — в самом генезисе новой федеративной модели.

Принципиально выделяет Россию из ряда других федеративных государств и непомерная асимметрия конституционно равноправных субъектов федерации. Эта асимметрия во многом порождена «священной коровой» перестроенной демократии — национально-территориальным признаком формирования федеративной элиты, республик в составе России<sup>1</sup>.

Становление российского федерализма связано не столько с национально-этническими или чисто политическими, сколько с нескрываемыми экономическими интересами. Новые региональные власти приняли самое активное участие в разделе прежде единой (общенародной, государственной) собственности: имущества, полезных ископаемых и других природных ресурсов и общегосударственных экономических компетенций (регулирование хозяйственной деятельности, экспорт, импорт и пр.).

Это обстоятельство формирует приоритетность в ряду предметов государственного регулирования территориального развития вопросов упорядочения отношений собственности, природопользования (в том числе землепользования), бюджетно-налоговых отношений, всех видов финансово-экономической поддержки отраслей и регионов, взаимоотношений территориальных органов власти и управления с хозяйствующими субъектами. В этом состоит весьма существенное отличие новейшего российского федерализма от классических федераций, где эти вопросы уже принципиально урегулированы и где существуют надежные правовые механизмы решения постоянно возникающих прецедентных задач.

Следует отметить, что соединение принципов организации рыночного хозяйства с принципами федерализма и местного самоуправления всегда относилось и сегодня относится к числу исключительно сложных и внутренне противоречивых проблем общественно-политического, социально-экономического и организационно-правового характера. Данная проблема, как и большинство сопутствующих ей коллизий, возникают и непрерывно воспроизводятся только потому, что подчиняющиеся общим рыночным законам экономические отношения должны реализовываться в условиях существования сложной и многоуровневой структуры территориальной организации общества (государства), а эта организация, базирующаяся на принципах федерализма и местного самоуправления, сама требует для своего поддержания и функционирования особых экономических условий и механизмов (региональные бюджетно-налоговые системы, территориальное распределение собственности и регулирование деятельности хозяйствующих субъектов).

Слово «федерация» происходит от лат. *federare* — объединять, укреплять союзом. Оно используется в конституциях для официальных наименований государств (например, Российская Федерация, Федеративная Республика Бразилия), в статьях основных законов для характеристики государства (Бельгия), наряду с ним или вместо него употребляются термины: «союзная республика» (Югославия), «объединенная республика» (Танзания), «соединенные штаты» (Мексика), «объединенные эмираты» (ОАЭ)<sup>2</sup>. Республика Индия в тексте Конституции охарактеризована как «союз». В Канаде, в Конституции Швейцарии 1999 г., вступившей в силу в 2000 г., употребляется слово «конфедерация», хотя обе страны фактически давно уже стали федерациями.

Конечно, теоретически можно допустить, что таких определений не будет в какой-то конституции или в иных правовых актах. В таком случае при анализе территориально-политическое устройство государства, систему взаимоотношений органов в нем можно установить, является ли данное государство федерацией. Правда, в связи с появлением особой переходной формы регионального государства на пути такого анализа встают некоторые трудности, но это лишь означает, что в наше время особенно необходимы точные понятия названных терминов<sup>1</sup>.

Реальная региональная политика в федеративной России предполагает развитие общества через соединение многообразия культур и традиций, частных интересов и общего блага с обеспечением единства социально-экономической, политической и правовой систем, а главное, с безусловным сохранением единства территории

как первичного признака единой государственности<sup>2</sup>.

На первом месте в конституционно-правовом статусе любого государства стоит суверенитет, т.е. верховенство власти. Суверенитет государства — это такое состояние власти, которое обеспечивает государству возможность самостоятельно проводить свою внешнюю и внутреннюю политику<sup>3</sup>. Суверенитет предполагает независимость государства в международных отношениях и верховенство государственной власти во всех внутренних делах.

Есть еще одна проблема, связанная с определением федерации через отношения власти различного уровня. Некоторые авторы, исследуя федеративные государства, пришли к выводу, что административные границы внутри федерации не всегда являются границами для разграничения различных уровней власти. Нидерландский политолог А. Лейпхарт описал экстерриториальную форму федеративного устройства государства, когда его элементами являются не только и не столько территориальные, сколько этнические (или только этнические) образования<sup>4</sup>.

Сочетание в единичных федерациях территориального и этнического принципов сообществ и современный акцент на властеотношения вовсе не означает, что прежний, в своей основе организационный подход к исследованию федерации утратил свое значение.

Современный исследователь федерализма И.А. Умнова определяет «природу федеративного государства» как «систему организации в обществе государственной власти, самоуправляемой на основе договора»<sup>1</sup>. С этой точки зрения, продолжает И.А. Умнова, «любая федерация по своей сути самоуправляемое договорное государство, в котором разделение и осуществление государственной власти на всех уровнях должно основываться на достижении договоренности и самоуправления»<sup>2</sup>. Если власть делится между центром и составными частями «сверху», без согласия составных частей федерации либо согласования с ними, считает И.А. Умнова, то в этом случае, какие бы ни были права у территорий, государство не может быть названо по своей природе федеративным. Даже «если власть разделена на основе согласия сторон, но ни центр, ни составные части не обладают полнотой власти для осуществления своих функций, не имеют возможности самостоятельно самоуправляться, то в этом случае... федерализм подменяется либо унитаризмом, либо конфедеративным устройством»<sup>3</sup>.

Наряду с концепцией, охарактеризованной выше, в литературе существуют и другие подходы к понятию федерации. Ее характеризуют как особую политическую систему, расположенную на определенном уровне в ряду таких систем.

Своеобразие этой системы видят в том, что органы управления не смешиваются и не расположены друг над другом и не связаны иерархическими отношениями, они объединены в одно целое и вместе с тем обособлены, причем ни одному из них не отдается предпочтения<sup>4</sup>. Британский автор К. Уир также определяет федерацию как политическую систему, где действует сочетание центрального и регионального уровней управления, которые в своих сферах управления равны между собой и действуют независимо друг от друга<sup>5</sup>. Если такой принцип закреплен в Конституции, то это федерация, считает К. Уир.

К характеристике федерации как политической системы примыкает швейцарский автор М. Шредер, хотя и со своих позиций: оно представляет собой «политическую систему, связанную с целеполаганием и материальными ценностями»<sup>6</sup>.

Существуют и другие подходы к определению сути федеративного государства. Многие считают, что его наиболее характерными чертами являются децентрализация и кооперативные отношения федерации и ее частей («кооперативный федерализм»)<sup>7</sup>. Ранее эти отношения видели в отношениях федерации и ее субъектов (как определенных форм государственности). Теперь их обычно распространяют и на отношения между субъектами, но, в отличие от отношений первого рода, не считают их политическими<sup>1</sup>.

Многие ученые-юристы при определении федеративного государства более конкретны. Некоторые из них перечисляют дюжину признаков или институтов, которые должны быть присущи государственному устройству, чтобы именовать его федерацией. Однако до сих пор проблема не разрешена<sup>2</sup>. В связи со сложностями ее разрешения некоторые авторы отказываются от попыток дать общее определение федерализма и федеративного государства, в частности<sup>3</sup>.

На наш взгляд, одним из наиболее удачным является определение, данное И.Ю. Богдановской: «Федеративное государство — это союзная государственно-территориальная организация, состоящая из государств или государственных образований, опирающаяся на принцип согласия, основанная одновременно на целостности государственной власти и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами при верховенстве федерации»<sup>4</sup>.

Таким образом, можно констатировать, что федеративное государство представляет собой политическую государственно-территориальную организацию, состоящую из государств или государственных образований, опирающуюся на принцип согласия, основанную одновременно на целостности государственной власти и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами при верховенстве федерации, при этом отдельные государства в своих сферах управления равны между собой и действуют независимо друг от друга.

Всякая теория предполагает наличие относительно развитого категориального аппарата. Однако авторы различных концепций федерализма неоднократно отмечали расплывчатость важнейших понятий в этой области исследований. Косвенно это свидетельствует о том, что говорить о «теории федерализма» пока преждевременно. Тем не менее необходимо уточнить некоторые элементы юридической теории:

- федеративное государство (федерация) — сложное политическое объединение, в рамках которого составные территориальные единицы одновременно являются политическими сообществами; формальным признаком федеративного государства является дублирование основных атрибутов государственности;
- субъект федерации — промежуточное политическое сообщество, которое выполняет, во-первых, связующую политико-административную функцию между федеральным центром и коммунальными коллективами (по вертикали власти) и, во-вторых, является независимым центром политической воли в системе горизонтальных отношений с другими субфедеральными коллективами;
- федеральный центр — объективно привилегированная область, где сосредоточены важнейшие органы федеральной власти. Сюда входят, прежде всего, законодательные, исполнительные (включая финансово-бюджетные), судебные и информационные органы «рамочного государства»; взаимодействие этих органов одновременно обеспечивает: 1) интеграцию всего гражданского сообщества и 2) компромисс власти как по вертикали (между федерацией и отдельным ее субъектами), так и по горизонтали (между самими этими субъектами);
- рамочное государство — в данной статье федерация в целом как носитель постоянно возобновляемого компромисса: 1) по горизонтали политического взаимодействия (между отдельными субъектами), 2) по вертикали — между отдельно взятым субъектом и федеральным центром, а также 3) между

федеральным центром и отдельными группами субъектов; рамочное государство призвано обеспечить как непрерывную динамику указанных властеотношений, так и приемлемый баланс интересов, удерживая их в рамках общефедерального правопорядка; вопрос о том, должно ли рамочное государство иметь свои особые органы, независимые от федерального центра, остается открытым для дискуссии;

- внутренние государства (государственные образования) — субъекты федерации в двойном антагонистическом качестве: 1) как противоборствующие носители рамочного государства и 2) как «соперники» федерального центра; оба антагонизма заранее заданы ввиду доминирующего положения федерального центра; последний объективно стремится подменить рамочное государство; для внутренних государств (государственных образований) данные антагонизмы самодеструктивны, поскольку федеральный центр также является носителем рамочного государства, причем в наиболее актуальном плане<sup>1</sup>.

Это лишь некоторые категории института федерализма, довольно часто используемые в настоящее время.

Тем не менее подобное положение не абсолютно, так как федерация строится на более устойчивых и юридически оформленных началах.

Конституционно-правовой статус Российской Федерации характеризуется тем, что она является суверенным государством, обладающим всей полнотой государственной власти на своей территории, кроме тех полномочий, которые в соответствии с Конституцией отданы в ведение органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Конституционные признаки российского федерализма, закрепленные в разделе «Основы конституционного строя», включают распространение суверенитета Российской Федерации и верховенство Конституции и федеральных законов Российской Федерации на всей территории государства (ст. 4), непротиворечивость законов и иных нормативных актов федерации и ее субъектов Конституции страны (ст. 15), политическую асимметрию субъектов федерации и их равноправие «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти» (ст. 5), государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов (ст. 5), равноправие и право самоопределения народов (ст. 5), равенство прав, свобод и обязанностей граждан на всей территории страны (ст. 6).

Исключительно важны конституционные нормы о государственном уровне власти субъектов федерации и о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральным уровнем и уровнем субъектов Федерации, уровнями государственной власти на основе Конституции, Федеративного договора и иными договорами, заключенными по этому поводу (ст. 11).

Таковы исходные позиции федерализма, зафиксированные в Конституции России в главе «Основы конституционного строя», и они многократно воспроизводятся в контексте большинства ее других разделов и статей<sup>1</sup>.

Суверенитет Российской Федерации определен в ст. 4 Конституции. Эта же статья закрепляет верховенство Конституции и федеральных законов на всей территории России; Конституция Российской Федерации наряду с другими конституционно-правовыми нормами установила основы конституционного строя государства, форму государственного устройства России и взаимоотношения Российской Федерации с ее субъектами. Верховенство федеральной конституции и федеральных законов обеспечивает единство, согласованность и стабильность всей правовой системы страны<sup>2</sup>.

Неотъемлемой составной частью конституционно-правового статуса Российской Федерации является территориальное единство, государственный язык, единое гражданство, органы государственной власти, судебная власть и прокуратура, единая федеральная система права, единые Вооруженные Силы, государственные флаг, герб, гимн, наличие столицы.

В тысячелетней истории российской государственности нельзя найти некий нормативный акт, документ, которым создавалось бы государство. Россия — исторически сформировавшееся государство.

Тем не менее принято полагать, что, хоть Россия формально и была федеративным государством, началом истории России как федеративного государства, приближенного и мировым традициям, можно считать 1993 год — год принятия Конституции Российской Федерации.

Принятию Конституции России 1993 г., закрепившей федеративную форму ее государственного устройства, предшествовало подписание 31 марта 1992 г. Федеративного договора. Этот документ по своему содержанию не соответствует названию. Его суть — разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Российской Федерации. Речь не шла об образовании федеративного государства.

Форма Федеративного договора была использована в политических целях для стабилизации взаимоотношений центральной и региональных элит.

Формирование на части территории Российской империи федеративного государства, РСФСР, было продекларировано Конституцией РСФСР 1918 г. Однако разделение этого государства на составные части — субъекты Федерации — происходило на основе Конституции с учетом двух требований: удобства администрирования и учета этнического фактора.

Ни один субъект Федерации не входил в состав РСФСР на основе договора (с особым случаем Башкортостана в 1557 г. и Тывы, вошедшей в 1944 г. в союз ССР на правах АО в составе РСФСР). В 1557 основная часть башкирских племен и родов получила Жалованную грамоту, ставшую юридической основой вотчинного права башкир на землю, с изложением условий их вхождения в состав Русского государства<sup>1</sup>.

13 октября 1944 г. в состав России вошла Тува (Тыва), до этого независимое государство — Тувинская Народная Республика, на основе которой была создана Тувинская АССР<sup>2</sup>.

С принятием Конституции 1993 г. в иерархии правовых документов значение Федеративного договора значительно уменьшено. Хотя еще некоторое время назад ему ошибочно придавалась чуть ли не государствообразующая роль<sup>3</sup>. Представляя собой собрание трех почти дословно повторяющих друг друга документов, Федеративный договор не выступал в качестве акта учреждения Федерации. Это было соглашение между федеральными органами государственной власти России, с одной стороны, и органами власти субъектов Федерации — с другой, о разграничении предметов ведения и полномочий. Сопряжение двух тенденций — конституционное стремление восстановить правовое единство страны, с одной стороны, и предусмотренное Федеративным договором разграничение полномочий между Федерацией и ее субъектами по конкретным предметам ведения — с другой, привели к усилению конфликта между федеральной правовой системой и правовыми системами целого ряда субъектов Федерации.

Если Федеративный договор и имел некое положительное значение, то только как временное соглашение Кремля с политическими элитами субъектов Федерации о схеме преобразования партийно-государственной системы в посткоммунистическую и постсоветскую систему. Принятие Конституции России 1993 г. законсервировало конституционно-правовые проблемы в России как на

федеральном уровне, так и в субъектах Федерации, но не разрешило их. При всех сложностях, предшествовавших ее принятию, и при всей неоднозначности того этапа российской новейшей истории Конституция Российской Федерации 1993 г. объективно способствовала выходу страны из государственно-правового кризиса, документальным олицетворением которого стало подписание Федеративного договора. Государственная власть России в последнее десятилетие XX в. оказалась неспособной выполнить свою основную функцию — обеспечить целостность и неприкосновенность территории Российской Федерации, сбалансировать систему внутрифедеральных отношений и административно-территориального устройства страны.

И сегодня процесс формирования Российской Федерации еще далеко не завершен как в контексте наполнения прав и полномочий субъектов Федерации, закрепления стабильного и уверенного положения федеральных органов власти, так и в вопросе формирования самих субъектов Федерации. Ключевым при оценке процесса формирования реальной федеративной структуры государственного устройства страны является конституционное положение о том, что субъекты Российской Федерации находятся в составе России (ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации), а не образуют и не объединяют ее в федерацию.

В этноплюралистических государствах выделяются три элемента федеративной структуры<sup>1</sup>. Так, первичными элементами федеративной структуры в Российской Федерации выступают отдельные субъекты Федерации, виды которых указаны в части 1 ст. 5 Конституции. Субъект Федерации определяется как государственное образование в составе федеративного государства, являющееся субъектом федеративных отношений<sup>2</sup>. Вторым звеном выступает сообщество субъектов Федерации — собственно Российская Федерация как государство. И третьим элементом является система федеральной государственной власти, которая не ограничивается функционированием на верхнем этаже государственной структуры, а пронизывает своими структурами все государственные органы.

Позитивность данной концепции в том, что подобная трехчленная система федеративного государства позволяет в некоторой степени преодолеть изначальную нестабильность федеративной формы государственного устройства и придать ей большую степень прочности.

**В заключение изложим некоторые выводы.**

1. Федеративное государство представляет собой политическую союзную государственно-территориальную организацию, состоящую из государств или государственных образований, опирающуюся на принцип согласия, основанную одновременно на целостности государственной власти и ее вертикальном разделении между федерацией и ее членами при верховенстве федерации, при этом они в своих сферах управления равны между собой и действуют независимо друг от друга.
2. Конституционные признаки российского федерализма, закрепленные в разделе «Основы конституционного строя», включают распространение суверенитета Российской Федерации и верховенство Конституции и федеральных законов Российской Федерации на всей территории государства (ст. 4), непротиворечивость законов и иных нормативных актов федерации и субъектов федерации Конституции Российской Федерации (ст. 15), политическую асимметрию субъектов федерации и их равноправие «во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти» (ст. 5), государственную целостность, единство системы государственной власти, разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти федерации и ее субъектов (ст. 5), равноправие и право самоопределения народов (ст. 5), равенство прав, свобод и обязанностей граждан на всей территории страны (ст. 6).
3. Элементами федеративной структуры в Российской Федерации выступают 1) отдельные субъекты Федерации; 2) сообщество субъектов Федерации; 3) система федеральной государственной власти, которая не ограничивается функционированием на верхнем этаже государственной структуры, а пронизывает своими структурами все государственные органы.
4. Признавая равноправие субъектов Федерации, необходимо видеть различия их правового статуса. Равноправие должно выражаться, прежде всего, в равном объеме прав субъектов в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти. Признать абсолютно тождественными правовой статус республик и субъектов Федерации иного рода невозможно. Тем не менее данное положение отражает реальное соотношение сил, сложившееся между субъектами Федерации и федеральными властями.
5. Стабильное государственно-правовое развитие Федерации и ее субъектов предполагает соответствие нормативно-правовых актов республик, краев и областей (прежде всего конституций и уставов) Конституции и законодательству Российской Федерации.

6. Следует создать механизм обеспечения единства правового пространства России. Федеральное Собрание Российской Федерации призвано разработать конституционный механизм, обеспечивающий соответствие правовых актов субъектов Федерации российскому законодательству, порядок отмены противоречащих положений.

7. Необходимо полностью исключить при рассмотрении споров между федеральными властями и органами власти субъектов Федерации участие международных структур и иностранных государств в качестве посредников, а тем более и роли неких третейских судей. Возможно использование мирового опыта, заключений международных экспертов по тому или иному вопросу государственного строительства, но это должно быть лишь правовой консультативной помощью.

8. Становление российского федерализма связано не столько с национально-этническими или чисто политическими, сколько с нескрываемыми экономическими интересами. Новые региональные власти приняли самое активное участие в переделе прежде единой (общенародной, государственной) собственности: имущества, полезных ископаемых и других природных ресурсов и общегосударственной экономической компетенции (регулирование хозяйственной деятельности, экспорт и импорт и пр.).

9. И сегодня процесс формирования Российской Федерации еще далеко не завершен как в контексте наполнения прав и полномочий субъектов Федерации, закрепления стабильного и уверенного положения федеральных органов власти, так и в вопросе формирования самих субъектов Федерации. Ключевым в оценке процесса формирования реальной федеративной структуры государственного устройства страны является конституционное положение о том, что субъекты Российской Федерации находятся в составе России (ч. 1 ст. 65 Конституции Российской Федерации), а не образуют и не объединяют ее в федерацию.

## **Список используемой литературы:**

1. Барциц И.Н. Правовое пространство России. Вопросы конституционной теории и практики. — М.: Издательство Московского университета, 2000. — С. 355.
2. Лысенко В.Н. Перспективы развития федерализма в России: симметричная или асимметричная федерация // Вторая международная конференция по федерализму (16—17 декабря 1997 г., Москва). — М.: Эдиториал УРСС, 1999. —

С. 48.

3. 3 Гошуляк В.В. Теоретико-правовые проблемы конституционного и уставного законодательства субъектов Российской Федерации. — М.: Янус-К, 2000. — С. 57.