

# §3

# АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И ФЕДЕРАТИВНОЕ УСТРОЙСТВО

Смирнова В.В.

## ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА РАВНОПРАВИЯ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

© NOTA BENE (ООО «НБ-Медиа») www.nbpublsh.com

**Аннотация.** Предметом исследования являются правовые и организационные проблемы реализации принципа равноправия субъектов Российской Федерации. Объектом статьи является круг общественных отношений связанных развитием российского федерализма. Автором подробно рассматриваются такие проблемы обозначенной проблемы как: определение компетенции субъектов Российской Федерации; особенности территориального управления в субъектах российской Федерации; проблемы противодействия региональному сепаратизму и экстремизму. Особое внимание уделяется конституционному и административно-правовому регулированию выравнивания организационно-правового и политического статуса субъектов Российской Федерации. В процессе исследования применялись общеправовые, теоретические, общеправовые методы (диалектика, системный метод, анализ, синтез, аналогия, дедукция, наблюдение, моделирование), традиционно правовые методы, а также методы, используемые в конкретно-социологических исследованиях (статистические, экспертные оценки и др.). Основными выводами подготовленной статьи является то, что в настоящее время российский федерализм перешел на качественно иной уровень своего развития, в настоящее время сформированы все необходимые конституционно-правовые и административные средства его укрепления и формирования. Особым вкладом автора являются сформулированные предложения в Конституцию России относительно укрепления конституционно-правовых и организационно-правовых основ российского федерализма. В частности, предлагается изменение ряда сложносоставных субъектов Российской Федерации. Новизна исследования заключается в том, что в статье сформулированы предложения направленные на совершенствование правовых и организационных основ российского федерализма в связи с появлением двух новых субъектов Российской Федерации.

**Ключевые слова:** федерализм, Конституция, субъект, статус, равноправие, столица, округ, управление, республика, область.

**Review.** The subject of the research includes the legal and organizational problems of implementation of the principle of equality of regions of the Russian Federation. The object of the article is a range of social relations connected with the development of Russian federalism. The author considers such issues as determination of the competence of regions of the Russian Federation; peculiarities of territorial administration; problems of regional separatism and extremism prevention. Special attention is paid to the constitutional and administrative-legal regulation of the alignment of the organizational-legal status of regions of the Russian Federation. The author uses general philosophical and theoretical methods (dialectics, the systems method, analysis, synthesis, analogy, deduction, observation, modeling), traditional legal methods and the methods used in special sociological research (statistics, expert assessments, and others). The author concludes that at present Russian federalism has moved to a new level of development, all the necessary constitutional, legal and administrative means of its strengthening and formation have been created. The specific contribution of the author consists in the formulated amendments to the Constitution of the Russian Federation concerning the strengthening of constitutional and legal foundations of Russian federalism. In particular, it is proposed to change a number of complex regions of the Russian Federation. The novelty of the research lies in the proposals aimed at the improvement of legal and institutional framework of Russian federalism in connection with the introduction of two new regions of the Russian Federation.

**Keywords:** administration, district, capital, equality, status, region, Constitution, federalism, republic, oblast.

Принцип федерализма жизненно важен для интеграции Российского государства в мировую правовую систему, отличающегося не только своими масштабами, но и многообразием регионов: экономическим, национальным, историческим, социально-политическим, идеологическим.

Любое федеративное государство состоит из частей и образуется этими частями, для него чрезвычайно важно достичь гармонии в отношениях частей и целого. Федерацию всегда подстерегают две противоположные опасности: скатиться к унитаризму и распасться на независимые государства. Каждая из этих опасностей, всегда имеющая какую-то объективную основу эксплуатируется соответствующими политическими силами, согласование интересов которых возможно только в четких правовых установлениях, как в отношении самой федерации, так и ее субъектов.

Существование шести видов субъектов Российской Федерации (республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа) естественно вносит определенные трудности в систему государственного управления и формирования стабильных федеративных отношений.

Следует отметить, что Конституция Российской Федерации 1993 года в определенной степени (несмотря на все ее противоречия) стала основой для дальнейшего развития федеративных отношений, закрепила новую модель федеративного устройства, когда федеративные отношения распространяются на всю территорию государства. Во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Федерации между собой равноправны (ч.1 и 4 ст.5 Конституции РФ).

Данное положение предполагает, что регионам России изначально предоставлены равные права с учетом разграничения предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами, закрепленные в ст.71, 72, 73 Конституции Российской Федерации, а также предоставление им равных возможностей реализации всех политических, социально-экономических и иных прав народов и каждой личности. Это во многом зависит от оптимального сочетания разных форм территориальной организации субъектов Федерации, эффективного взаимодействия между ними и федеральным центром.

В связи с закреплением в ст. 5 Конституции Российской Федерации принципа равноправия

субъектов Федерации, возникает необходимость соотнести понятия «равноправие» и «равностатусность» субъектов федерации.

Как отмечалось выше, понятие правовой статус охватывает три составных элемента: права, обязанности, ответственность. Следовательно, субъекты, обладающие равным (одинаковым) правовым статусом должны иметь равный объем и качество прав, обязанностей и ответственности. Если же субъекты имеют неравный объем и качество прав, обязанностей и ответственности, то они не равностатусны и не равноправны. Но о равностатусности в Конституции Российской Федерации не говорится.

Статья 66 Конституции Российской Федерации гласит: «Статус субъекта РФ может быть изменен по взаимному согласию РФ и субъекта РФ в соответствии с федеральным конституционным законом». Из этого можно заключить, что уже предполагается различие в статусах субъектов Федерации.

Конституция Российской Федерации называет республики государствами, что означает высокий статус, т. к. края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа не входят в разряд государств, следовательно, их статус ниже.

Статус республики (государства) определяется федеральной Конституцией и конституцией республики, а статус края, области, города федерального значения, автономного округа, автономной области – федеральной Конституцией и уставом этих субъектов. Согласно ст.66 Конституции Российской Федерации, республики наделены правом самостоятельно определять способ принятия их конституций (референдум, законодательным органом, специально создаваемым органом и т. д.) другие же субъекты Федерации имеют право принимать устав только их законодательным органом. Как замечает И.А. Умнова: «В мировой практике право принятия уставов (хартий) традиционно закрепляется за территориями местного самоуправления. Поэтому предоставление такого права субъектам Федерации (не республикам) позволяет предположить различия между конституциями и уставами субъектов Федерации по их природе, хотя таких различий, исходя из принципа равноправия субъектов Федерации, не должно быть» [1].

Часть 2 ст.68 Конституции Российской Федерации предоставляет право республикам, устанавливать свои государственные языки. По общему правилу, государственными языками конституции

республик признают русский язык, как начало объединяющее, и наравне с ним язык титульной нации, подчеркивая тем самым национальную специфику субъекта Федерации.

Наличие в составе Российской Федерации республик, имеющих статус государств, обуславливает наряду с гражданством Российской Федерации гражданства республик. Согласно ст.5 Конституции Республики Мордовия: «Граждане Российской Федерации, постоянно проживающие на территории республики Мордовия, являются одновременно гражданами Республики Мордовия».

Конституция Российской Федерации предусматривает возможность субъектов Федерации по взаимному согласию с Российской Федерацией изменить свой статус, но реального механизма данного права еще не существует.

Некоторые республики в установлении порядка изменения своего статуса не признали ни компетенции Федерации в этом вопросе, ни договорного процесса, а просто оставляют это право за собой. Так, например, ст.70 Конституции Дагестана провозгласила: «Республика Дагестан сохраняет за собой право на изменение своего государственно-правового статуса на основе волеизъявления дагестанского народа». О согласии федерального центра на изменение статуса Дагестана здесь не упоминается. Аналогичные положения содержатся в ст. 59 Конституции Татарстана: «Республика Татарстан самостоятельно определяет свой государственно-правовой статус...». Ряд республик в своих конституциях не отразили вопросы изменения своего статуса. Это такие республики как: Кабардино-Балкария, Северная Осетия-Алания, Чечня, Татарстан. По вопросам изменения статуса уставы краев, областей, автономных округов в полной мере соответствуют федеральной Конституции. Таким образом, мы видим различный подход к вопросу об изменении статуса субъекта Российской Федерации.

Анализ конституций и уставов субъектов Российской Федерации показывает, что при определении своего государственно-правового статуса в большинстве республик в первых же статьях конституций закреплялся государственный суверенитет этих республик.

В теории конституционного права государственный суверенитет понимается как верховенство государственной власти и ее независимость во внешнеполитических отношениях.

Так в части 1 статьи 1 Конституции Республики Башкортостан, республика провозгласила себя

суверенным демократическим правовым государством, а в части 2 этой статьи закреплялось самостоятельное определение и проведение не только внутренней, но и внешней политики. Суверенным государством провозгласила себя и Республика Дагестан. В Части 3 Конституции (Основного закона) Республики Тыва говорится о том, что основой государственного суверенитета является право республики не только на свою территорию, природные богатства, определения государственного устройства, но и на самостоятельную внешнюю и внутреннюю политику. Республика Тыва в статье 1 своей Конституции закрепила право на самоопределение, вплоть до выхода из состава Российской Федерации. В Конституции Республики Саха (Якутия) определено, что народ республики сохраняет за собой право на самоопределение (ст. 1).

Провозглашение суверенитета рядом республик нарушает принцип равноправия субъекта Федерации, так как ставит при этом в неравноправное положение другие субъекты.

По Конституции Татарстана (ст.61) эта республика вообще «суверенное государство, субъект международного права, ассоциированное с Российской Федерацией... на основе Договора о взаимном делегировании полномочий и предметов ведения».

Следует согласиться с мнением о том, что указанную в Конституции Татарстана «ассоциативность» необходимо воспринимать как такое конституирование отношений с Россией, которое осуществляется отдельно, вне представленных (хотя и договорных) документов. Причем такое конституирование действительно исключает привычную дилемму составной и не составной части. Известно, что отношения, складывающиеся внутри федеративного государства, носят государственно-правовой характер. Они регулируются нормами федеральной конституции и принимаемыми на основе законами, которые обязательны для всех субъектов. Федеративное государство является субъектом государственно-правовых и международно-правовых отношений. Отношения же возникающие на основе ассоциированного членства, носят международно-правовой характер. На них распространяются нормы международного права, а сторонами ассоциированного союза могут быть государства – субъекты международного права.

Ассоциированность означает намерение Республики Татарстан жить в союзе с Российской Федерацией. Но союз с федеративным государством может заключать любое государство, не становясь после этого обязательно субъектом федерации.

По этому поводу В.Г. Вишняков пишет, что «нигде в мире нет нормативно закрепленного принципа равноправия субъекта федерации с федеративным государством, в состав которого он входит. Наоборот, и нормы международного права, и Конституция Российской Федерации устанавливают принцип равноправия субъектов Федерации между собой в их отношениях с федеральной властью» [2].

В конституциях ряда республик имеются также несоответствия с Конституцией Российской Федерации по вопросам обороны, таможенного дела, организации законодательной, исполнительной и судебной властей в республиках, регулированию прав человека и гражданина и по другим вопросам, отнесенным к ведению Российской Федерации [3].

Необходимо отметить, то, что принимаемые субъектами Российской Федерации учредительные документы не должны противоречить федеральной Конституции. И в большинстве субъектов это требование соблюдается, они ориентируются на положения Конституции Российской Федерации и признают ее верховенство. Области, края, автономные округа более последовательны в признании верховенства федеральной Конституции, чем республики. Во многих республиках Российской Федерации закреплено юридическое верховенство их конституций по отношению к федеральной Конституции (Башкортостан, Ингушетия, Калмыкия, Кабардино-Балкарская Республика, Татарстан, Тыва). Некоторые республики установили в одностороннем порядке приоритет республиканского законодательства над федеральным, закрепили право приостановления на территории республики действия законов и иных нормативных актов Российской Федерации, если они противоречат конституции или законам субъектов Российской Федерации.

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

Равноправные субъекты не могут входить в состав друг друга – это предполагает некоторую соподчиненность. Данная проблема обостряется в

связи с тем, что п.1 ст.67 Конституции РФ указывает: «Территория Российской Федерации включает в себя территории ее субъектов, внутренние воды и территориальное море, воздушное пространство над ними». Если мы рассматриваем автономные округа как некие территориальные образования, входящие в состав других территориальных образований – краев, и областей, то неясно, как считать территорию автономных округов – как территорию самостоятельных субъектов Федерации или как территорию, входящую в состав территории края или образования.

Договорная практика регулирования федеративных отношений также вносит элементы неравенства в конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации. Например, Республика Татарстан включила в договор 1994 г. положение о своей международной правосубъектности, в частности об установлении межгосударственных отношений с другими сторонами и самостоятельном осуществлении внешнеэкономической деятельности.

Проанализировав нормы Конституции РФ, конституций и уставов субъектов, входящих в состав Российской Федерации, приходится констатировать, что Российская Федерация – асимметричная федерация.

«Симметричная федерация – это такая политическая система, (в плане территориального устройства), в которой субъекты (элементы) наделены конституцией страны такими существенными (неотчуждаемыми, эквивалентными) свойствами (правами), которые не затрагиваются в результате развития системы и ее элементов. Иными словами, при симметричном территориальном устройстве федеративного государства его субъекты имеют равный статус» [4].

В.Н. Лексин и А.Н. Швецов считают, что «наиболее 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; фактическое отсутствие верховенства Конституции Российской Федерации над конституциями и законами ряда ее субъектов – республик в составе России» [5].

Среди ученых и политиков в настоящее время ведутся споры о том, может ли быть признана федерация асимметричной и допустимо ли признание асимметрии федеративного устройства

как объективно заданной модели. По мнению Л.М. Карапетяна «недопустимо признание асимметрии конституционно-правового статуса субъектов федерации для любого федеративного государства» [6]. В.Е. Чиркин же, напротив, считает, что наличие асимметричной федерации может быть объективно задано, и ее существование в мировой практике свидетельствует о разнообразии моделей федерализма» [7].

В.С. Чиркин выделяет три разновидности асимметричной федерации. Первая модель характеризуется тем, что наряду с субъектами федерации, которые равноправны, в ее состав входят другие территориальные образования: федеральные территории, федеральные округа (это – столичный округ, в каждой федерации он всегда один), федеральные владения, в некоторых странах – ассоциированные государства (США).

Вторая асимметричная модель включает только субъекты, но они различны, и в данном случае других территориальных образований нет.

Третья модель – «скрытая асимметрия». Такая федерация может состоять из однопорядковых субъектов, имеющих одинаковые названия, но они равны не во всех отношениях.

Россию он относит ко второй модели асимметричной федерации, отмечая, что ст.5 ч.1 Конституции Российской Федерации устанавливает равноправие субъектов, но эта же Конституция допускает, так сказать, что «некоторые равны больше» [8].

В.Н. Лысенко отмечает, что любая федерация имеет элементы симметрии и асимметрии. «Существует так называемая «естественная» асимметрия: это различия федерации по географическим, этническим и прочим условиям. Естественная асимметрия обусловлена либо естественно-биологическими факторами и в этом смысле мало изменяема. Либо историческими условиями развития того или иного региона (как, к примеру, уровень экономического, культурного развития), для изменения которых, как правило, требуется длительное время. И элементы «естественно-биологической» асимметрии, и элементы «исторической» асимметрии присущи всем федеративным государствам в той или иной степени» [9].

И.А. Умнова пишет, что «асимметричность федерации может быть объективной и оправданной на конкретном историческом этапе, а может быть искусственной, создающей почву для постоянной конфликтности и борьбы субъектов федерации за уравнивание в правах» [10].

По мнению большинства ученых и политиков, первостепенное значение имеет установление симметричного конституционного статуса ее субъектов, хотя есть и те, которые являются сторонниками асимметричной федерации [11].

Значительным шагом на пути снижения статусной асимметрии явилось вступление в июне 1999 года Закона «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти РФ и органами государственной власти субъектов РФ», закрепляющий принцип конституционности Федерации, в соответствии с которым никакие федеральные законы, нормативно-правовые акты субъектов РФ, а также договоры не могут передавать, исключать или иным образом перераспределять установленные Конституцией предметы ведения РФ и предметы совместного ведения РФ и ее субъектов.

Затем 6 октября 1999 г. был подписан Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ», который включает и такие положения как: установление минимального набора демократических процедур для регионального уровня государственной власти, в том числе закрепление на региональном уровне системы «сдержек и противовесов»; конкретизация конституционного положения о праве Президента Российской Федерации приостанавливать действие актов региональных администраций, а также наделение Президента правом входить в региональные парламенты с представлением о приведении конституций (уставов) субъектов РФ в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

В поправках к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», нашел нормативное правовое закрепление институт полномочий Федерации, направленный на защиту общефедеральных интересов, включая меры принуждения по отношению к субъекту Федерации (т.н. федеральное вмешательство). Сегодня в рамках президентских законодательных инициатив вопросы федерального вмешательства фактически урегулированы.

«С вступлением этого закона в силу федеральный центр получил в свои руки важнейший инструмент регулирования, при помощи которого он с этого момента мог задавать направление процессам структурирования власти в регионах, в том

числе на пути преодоления последствий неуправляемой децентрализации» [12].

27 июня 2000 г. по запросу группы депутатов Конституционный Суд принял определение, в котором отменил положения конституций ряда республик (Адыгея, Башкортостан, Ингушетия, Коми, Северная Осетия-Алания, Татарстан), закрепляющие их суверенитет, статус в качестве субъектов международного права, верховенство республиканских законов над федеральными, право собственности этих республик на природные ресурсы.

Несколько раньше (7 июня 2000 года) аналогичное определение было вынесено в отношении Республики Алтай.

Таким образом, Конституционный Суд РФ поставил точку в споре о носителе суверенитета, отказав в этом звании кому бы то ни было, кроме многонационального народа России. Конституционный Суд объявил недействительными положения Федеративного договора, «предусматривающие суверенитет республик и позволявшие тем самым обосновать ограничение суверенитета РФ». Применение в отношении республик понятия «государство», содержащегося в ст.5 (часть 2) Конституции РФ, «не отражает – в отличие от Федеративного договора от 31. 03. 1992 – признание государственного суверенитета этих субъектов РФ, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанного с факторами исторического, национального и иного характера».

Следуя этому определению, Северная Осетия-Алания устранила из своей конституции все противоречия, указанные в определении Конституционного Суда. И хотя в настоящее время нет никаких гарантий, что ее примеру последуют остальные, тем не менее, с принятием данного определения федеральное руководство получило возможность восстановить суверенитет Федерации на территории России в полном объеме, а также окончательно устранить из отношений с республиками все рудименты договорного проекта федеративного строительства [13].

В отечественной литературе приводятся различные варианты по снижению статусной асимметрии.

Существует мнение, что снижение статусной асимметрии возможно только путем внесения изменений и дополнений в Конституцию РФ.

Л.Ф. Болтенкова же предлагает либо отказаться от характеристики республик как государств и соответственно устранить этот термин, либо со-

хранить его, но уже как единообразное наименование каждого субъекта Федерации. Тогда, по ее мнению, с распространением названия «республика» на все нынешние виды субъектов Федерации, все они автоматически наделяются правами республик. Количество субъектов сохраняется и устанавливается для всех один правовой статус [14].

Следующий сценарий снижения статусной асимметрии предполагает укрупнение административно-территориальных образований и распространения на них названия и прав республик. Такого мнения придерживаются: И.П. Ильинский, Б.С. Крылов, Н.А. Михалева, И.Л. Бачило [15].

Некоторые авторы предлагают укрупнение всех субъектов Федерации, в том числе и республики, и придания им единого названия. Все они будут иметь один статус: «Россия должна состоять из однопорядковых субъектов – республик. С этой целью необходимо предоставить право, ныне существующим республикам, краям и областям, городам федерального значения объединяться в новые республики с тем расчетом, чтобы они составляли единый территориальный промышленно-финансовый комплекс» [16].

По мнению Л.М. Карапетяна «на данном этапе развития Российской Федерации наиболее безболезненным путем обсуждаемых преобразований для установления конституционного равноправия статуса всех ее субъектов может стать конституционное переименование краев и областей в республики или традиционные для Российского государства губернии. Что же касается автономных образований, многие из них в силу малочисленности титульных наций могут быть преобразованы в культурно-национальные автономии в составе соответствующих республик или губерний» [17].

Свое мнение по сокращению числа субъектов Федерации на основе укрупнения высказывают В.Н. Иванов и О.Я. Яровой: «Статус субъекта Федерации должен быть сохранен за всеми республиками в ее составе (21 республика) и краями, в состав которых должны войти некоторые области и автономные округа. Число краев может быть определено примерно в таких же пределах. Некоторые автономные округа могут быть преобразованы в области. Некоторые области – в края. Какая-то часть автономных округов может быть превращена в национальные районы и включена в края и области. ...Края, как и республики, получают право на собственную конституцию и государственную атрибутику, соответствующие органы исполнительной и законодательной власти» [18].

Как отмечает Д.В. Доленко: «Возможны два пути укрупнения субъектов федерации: 1) «сверху», через изменение Конституции РФ; 2) «снизу», посредством договорного объединения нескольких субъектов федерации.

Мы разделяем мнение Д.В. Доленко о том, что «второй путь в силу его эволюционности, добровольности менее сложен и вполне соответствует природе демократической федеративной государственности» [19].

Одной из особенностей российской модели федерализма является соединение территориального и национального принципов формирования федеративного государства.

В Российской Федерации из 89 субъектов 32 уже в своих наименованиях несут явно этническую нагрузку. Хотя нельзя не учитывать то обстоятельство, что из 148 млн. россиян русские составляют 83%. Только в 6 российских республиках титульная нация является преобладающей. Во вместе взятых республиках Российской Федерации доля «коренного населения» составляет 32%, а в автономных округах и того меньше – 10,5%, что говорит о полиэтничности всех субъектов Федерации.

Некоторые государственные деятели и ученые в качестве обеспечения равноправия субъектов Российской Федерации предлагают переход к одной структуре федерализма – территориальной.

О.И. Чистяков отмечает, что «...всякого рода национально-государственные образования создают объективную основу для возникновения сепаратизма...» [20].

Об объединение существующих субъектов и образование новых – губерний (их может быть от десяти до сорока) пишет М.С. Саликов: «губернии, в свою очередь состояли бы из округов, часть из которых – с особым статусом национальных, обеспеченным федеральными и губернскими гарантиями. Таким образом, могла бы быть осуществлена модель территориальной федерации, располагающей и специфическими национальными территориями» [21].

То, что переход от смешанного принципа федеративного устройства к единому, территориальному снял бы существующее противоречие между национально-государственным и административно-территориальными принципами государственного устройства считает доктор философских наук Г.Т. Тавадов [22] и др.

В качестве прообраза новой структурной модели российского федерализма предлагается использовать существующие ассоциации экономиче-

ского взаимодействия, добровольно возникшие на территории Российской Федерации после распада производственно-снабженческой и транспортной системы СССР.

Первым системным преобразованием федеративного устройства в России можно считать реформу, предпринятую В.В. Путиным весной-летом 2000 г.

Идеология федеративной реформы была сформулирована президентом в телеобращении к гражданам России 19 мая и в ежегодном послании Федеральному собранию 8 июля 2000 года. Подтверждением того, что в России отсутствует «полноценное федеративное государство» он приводит следующие факты: 1) пятая часть региональных правовых актов противоречит Конституции, в том числе конституции и уставы областей; 2) между российскими краями и областями устанавливаются торговые барьеры; 3) должностные лица уклоняются от исполнения решений судов.

Выделение семи федеральных округов практически означает создание промежуточного уровня управления.

Существуют разные точки зрения на проводимую реформу. Некоторые авторы считают, что в реформе видится тенденция к унитаризации. «Создание семи регионов...», – пишет А.Б. Зубов, – может рассматриваться как унитаристская надстройка над Федерацией. Тем самым последняя в новой системе государственного устройства, конституционно пока не прописанной, фактически превращается в местное самоуправление с элементами областной автономии внутри унитарного государства, на разделенные, руководимые из Кремля генерал-губернаторства, или наместничества» [23].

О неконституционности этой реформы писал Ю. Шаров: «...такое государственное устройство не отвечает Конституции РФ (в тексте Основного закона нет даже упоминания о возможности подобного устройства)» [24].

Другие же авторы считают реформы В.В. Путина модернизацией региональной политики, сущность которой составляет процесс гармонизации федеративных отношений [25].

Мы считаем, что: модернизация региональной политики в области развития федерализма затронула не цели, а механизм их реализации и выразилась в политической воле, решимости федерального центра создать сильную, полноценную федерацию.

За небольшой срок существования федеральных округов были решены следующие задачи:

- 1) законодательство субъектов Федерации стало приводиться, и было приведено в соответствие с федеральной Конституцией и законами Федерации. Активную роль в решении этой задачи сыграло учреждение семи прокуратур с приданием прокурорам федеральных округов статуса Заместителя Генерального прокурора РФ;
- 2) учреждена должность полномочного представителя Президента в федеральном округе. Это один из элементов прямого президентского правления.

Институт полномочного представителя Президента РФ был создан в соответствии с п. «к» ст. 83 Конституции РФ. Он вписался в российскую государственность. Доказал свою дееспособность в решении вопросов развития и совершенствования федеративного устройства России, обеспечении принципа верховенства Конституции и федерального законодательства, единства конституционно-правового поля государства, защиты прав и свобод граждан Российской Федерации [26].

В период с марта 1995 по апрель 2000 г. было вынесено 146 определений Конституционного Суда РФ, в которых признаны не подлежащими применению положения законов и нормативных правовых актов ряда субъектов Федерации, касающихся суверенитета, верховенства законов субъекта Федерации на его территории, самостоятельного участия в международных отношениях, собственности на природные ресурсы, выборов, статуса депутатов, организации местной публичной власти, порядка регистрации пребывания и жительства, землепользования, налогообложения.

В целях упорядочения системы законодательства России, реализации верховенства Конституции Российской Федерации и федеральных законов, а также конституционных прав граждан на получение достоверной информации о нормативно-правовых актах субъектов РФ был принят Указ Президента Российской Федерации от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации».

В 2000 г. был изменен порядок формирования Совета Федерации. В соответствии с новыми требованиями законодательный орган избирает своего представителя, а высшее должностное лицо субъекта Федерации назначает собственного представителя на срок своих полномочий.

Итак, анализ сложившейся в современной России формы государственного устройства показал, что Россия является асимметричной федерацией.

Субъекты Российской Федерации обладают неодинаковым политико-правовым статусом.

Республики Российской Федерации находятся в более привилегированном положении. Наблюдается несоответствие республиканских конституций Конституции Российской Федерации.

Первоочередной задачей, по нашему мнению, является приведение конституций и уставов, субъектов Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации; тем более что этот процесс уже начался. «Конечно, – как справедливо замечает Н.А. Михалева, – говоря о соответствии федеральной и республиканских конституций, речь идет не о том, чтобы вернуться к прежней практике, когда вопросы соответствия Конституции СССР, конституций союзных и автономных республик решались посредством их текстуального и структурного сходства, когда союзные и автономные республики принимали свои конституции по директиве из центра, в строгом соответствии с Конституцией СССР. Однако ведущее место федеральной Конституции в российской правовой системе непререкаемо и должно быть закреплено системой юридических гарантий. Недопустимо, когда федеральная Конституция, законы, указы Президента, акты Правительства, решения Конституционного Суда Российской Федерации не исполняются, игнорируются субъектами Российской Федерации» [27].

В последнее время появилась тенденция к отказу от договорных взаимоотношений между субъектами Российской Федерации и федеральным центром. Расторгнуто большое количество заключенных договоров. Мы считаем недопустимым подписание политических договоров с субъектами Федерации, ведущих к получению более привилегированного статуса за счет других. Заключение же соглашений между федеральным центром и субъектами Федерации по конкретным направлениям, программам и проектам, мы относим к необходимым и эффективным правовым механизмом регулирования социально-экономических отношений. Необходимо помнить, что единство достигается общей концепцией и гибкостью методов взаимодействия центра и мест.

В совершенствовании нуждается действующая практика принятия федеральных законов по предметам совместного ведения. Участие субъектов РФ в этом процессе крайне формализовано. Необходим учет их мнений и интересов на этапе разработки законопроектов. По нашему мнению необходимо ввести практику предварительного рассмотрения Государственным советом РФ наи-



более важных законопроектов, вносимых в Государственную Думу.

«Федерализм, одной стороны, разгружая центр от функций лишней опеки, позволяет субъектам федерации ответственно, взвешенно решать свои проблемы и углубление самостоятельности последних предполагает органичное вхождение общества в демократическое социально-политическое измерение и в целом гарантирует устойчивость социального реформирования; с другой стороны – поскольку в России еще не сформированы прочные демократические традиции и, по сути, не сложилось полноценное гражданское общество, – именно федеративная система власти (как неотъемлемая часть демократического режима) должна способствовать стабилизации отношений между властями всех уровней и быть своеобразным «предохранителем» от произвола по отношению друг к другу» [28].

В Российской Федерации, по нашему мнению, на данном этапе развития целесообразно сохранение и развитие смешанной и многоуровневой формы организации государства. Отказ от национального устройства в идеале хорош, но существует опасность спешки в этом направлении. Предложения по изменению государственного устройства (в частности отмена национального принципа построения Федерации) не своевременны, поскольку еще полностью не остановлена дезинтеграция Российского государства. Чем больше субъектов, составляющих федерации, тем, конечно, больше проблем, тем менее устойчива федерация. В дальнейшем возможна и постановка вопроса о сокращении числа субъектов Российской Федерации. Но для этого необходимы политическая стабильность и нормальное функционирование экономики.

17 декабря 2001 г. был принят Федеральный Конституционный закон «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации». Он определил начала, на которых должно осуществляться объединение субъектов: при объединении должны соблюдаться государственные интересы Российской Федерации, принципы федеративного устройства, права и свободы человека и гражданина; при объединении должны учитываться сложившиеся исторические, хозяйственные и культурные связи субъектов России, их социально-экономические возможности; объединяющиеся субъекты должны граничить между собой; объединение должно осуществляться добровольно, на основе референдумов, проводимых в объединяющихся субъектах;

инициатива объединения принадлежит заинтересованным субъектам Российской Федерации.

В целом, положительно оценивая принятие данного закона, нужно отметить, что закон исключает из инициаторов объединения субъектов федеральные органы государственной власти – Президента России. Политические же элиты субъектов Федерации большей частью не заинтересованы в объединении, т. к. это создает возможность потери политической власти.

Считаем необходимым, создать рабочий орган при Президенте России, который бы тщательно рассмотрел возможные варианты объединения субъектов РФ. Исходя из разработанных данным органом рекомендаций, Президент РФ мог бы выступить с инициативой объединения субъектов, с вынесением этого вопроса на референдумы в объединяемых субъектах.

В основу объединения или укрупнения субъектов Российской Федерации могут быть положены только взаимная выгода, экономическая и иная целесообразность при обоюдном согласии сторон.

На развитие национальной государственности влияет и фактор этничности. Российская история показала, что в полиэтничном обществе (каким является Российская Федерация) противоречия, этнические, социальные, экономические и политические тесно переплетены.

Для российской практики федеративного строительства гораздо важнее поиск формулы полиэтничного согражданства, создание государственных и политических институтов, гарантирующих полноценное соразвитие и этнических культур, и социального организма, и государства, и личности.

Но последовательное претворение в жизнь национально-территориальных принципов организации Российского государства может привести к созданию на территории страны более 100 этнических государств. Это не означает, что декретом нужно отменить национально-территориальные образования. С тем, чтобы учесть и сбалансировать интересы различных народов вместе с национальной и территориальной автономией в Российской Федерации более широкое распространение может получить культурно-национальная автономия.

Так в 1998 г. миллион российских немцев создали свою национально-культурную автономию на федеральном уровне. Это плод реализации Закона «О национально-культурной автономии», который был принят в июне 1996 г. Создавая более благоприятные условия для развития культурно-национальных автономий, можно снизить этнопо-

литическую напряженность, обеспечить стабильность в Федерации.

В многонациональном государстве ни одна из национальностей не может, не должна чувствовать себя ущемленной в каком-либо отношении, так как философия и практика приоритета прав титульных этносов в национально-территориальных образованиях неизбежно будет приводить к дискриминации, ущемлению прав нетитульных народов, порождать межнациональные противоречия и конфликты.

Государственность субъекта Федерации есть форма не исключительно этноса, давшего название республике, или автономному образованию, а всего полиэтнического населения, живущего на данной территории. Надо осознать, что не этносы создают данное территориальное образование, а сограждане, необходим бережный учет и согласование интересов наций, а также обеспечение их демократического сожительства в рамках Федерации.

К усугублению национального и этнического нигилизма, противопоставляющего этнические и социальные интересы, может привести перенесение на российскую почву зарубежных концепций, в которых нация трактуется как «согражданство». Ведь в России, в отличие от большинства западных стран, понятие «нация» в гораздо большей степени переплетено с этнической компонентой, нежели в западных традициях, науке, культуре, менталитете.

Конституция Российской Федерации запрещает пропаганду или агитацию, возбуждающую социальную, расовую, национальную ненависть и вражду, пропаганду социального, расового, национального, религиозного или иного превосходства. Законодатель исходит из того, что свобода личности, объективированная в системе неотъемлемых прав и свобод – главный определяющий элемент правового государства. Права человека внутритерриториальны и вненациональны. Именно права человека являются мощным консолидирующим фактором интеграционных процессов. Права и свободы человека и гражданина должны быть абсолютным приоритетом по отношению к любой другой цели или интересам отдельных системоцентричных этнических и территориальных групп населения.

Главным критерием благополучия в федеративных отношениях является учет интересов различных народов. Любое ущемление этих интересов или пренебрежение ими отталкивает народы от федерации. Нарушение равновесия интересов субъектов федерации ведет к кризису федеративной системы.

Важно находить баланс между общечеловеческими и национальными интересами.

Таким образом, федеративные отношения требуют: постоянного учета властными структурами изменяющейся обстановки в развитии национальных отношений; поиска средств и методов, упреждающих разбалансирование интересов на разных уровнях; повышенного внимания к специфическим потребностям различных народов (язык, национальные символы, историческая память); выработки объединяющих народы идей и целей, обеспечивающих сохранение союзнических отношений между субъектами Федерации [29].

При рассмотрении вопроса государственного устройства необходим комплексный подход, так как односторонний взгляд в конечном итоге может вместо пользы дать противоположный результат. Не может быть одностороннего решения только в политической, экономической, юридической или этнической плоскости.

В России – более 80 субъектов, среди которых нет двух одинаковых. Каждый имеет свое лицо, свой уровень развития и свои, базирующиеся на законах и традициях, отношения с центром. Невозможно одним актом или даже принятием новой Конституции одномоментно разрешить эти проблемы. Силовые решения здесь неприемлемы, а на все другие потребуются годы совместного развития и самого серьезного взаимодействия.

Для того чтобы не допустить крайностей и достичь искомой стабильности, очень важно установить оптимальное соотношение двух федеративных начал – единства и многообразия. Но надо понимать, что основные принципы государственной региональной политики формируются именно на федеральном уровне. В этой связи на федеральном уровне необходимо ускорить принятие федеральных конституционных законов и федеральных законов, конкретизирующих положения Конституции РФ по развитию федерализма: «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «Об основах отношений края или области с входящими в их состав автономными округами», «О законодательной инициативе субъектов Российской Федерации».

Важность общегосударственного подхода диктуется тем, что именно на уровне федерации в целом требуется выработать и сформулировать единую концепцию развития государства, общенациональные цели, которые будут приемлемы для всех граждан, для всех субъектов Федерации. Разумеется, как нам кажется, достичь этого результата

можно лишь в процессе совместных усилий центра и регионов на основе равноправного согласования позиций между федеральными и региональными органами государственной власти.

Федерализм – это путь к согласию и справедливости, без которых невозможно построение пра-

вового демократического общества. Общественное согласие членов Федерации формируется на базе основополагающих принципов, которые не поглощают всех существующих различий, а лишь вбирают их и адаптируют к важнейшим общественным ценностям.

**Библиография:**

1. Умнова А.И. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1997. – С. 151.
2. Вишняков В.Г. Конституционное регулирование федеративных отношений // Государство и право. – 1998. – №12. – С. 21.
3. Аналитический обзор конституций республик, входящих в состав Российской Федерации // Российская Федерация. – 1994. – №21. – С. 18.
4. Лысенко В. Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. – №1. – 1998. – С. 97.
5. Лексин В.М., Швецов А.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития. – М., 1997. – С. 9.
6. Карапетян Л.М. К вопросу о «моделях» федерализма (Критический обзор некоторых публикаций) // Государство и право. – 1996. – №12. – С. 59.
7. Чиркин В.Е. Закрыть Америку! // Государство и право. – 1997. – № 2. – С. 126.
8. Чиркин В.Е. Современное федеративное государство. – М., 1997. – С. 22.
9. Лысенко В. Что строим мы в России: симметричную или асимметричную федерацию? // Федерализм. – №1. – 1998. – С. 97.
10. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма. – М., 1997 – С. 41.
11. Тадевосян Э.В. Российский федерализм и современный национально-государственный нигилизм // Государство и право. – 1996. – №10.
12. Митрохин С.С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти // Центр – регионы – местное самоуправление. – 2001. – С. 82.
13. Митрохин С.С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти // Центр – регионы – местное самоуправление. – 2001. – С. 82.
14. Болтенкова Л.Ф. Асимметричная федерация: реальность для России? // Регионология. – 1997. – №1. – С. 16.
15. Ильинский И.П., Крылов Б.С., Михалева Н.А. Новое федеративное устройство России // Государство и право. – 1992. № 11. – С. 29.
16. Зиновьев А.В. Федеративное устройство России // Правоведение. – 1997. – № 3. – С. 13.
17. Карапетян Л.М. Федеративное устройство государства. – М., 1997 – С. 116.
18. Иванов В.Н., О.А. Яровой О.Я. Российский федерализм: становление и развитие. – М., 2001. – С. 22.
19. Доленко Д.В. Федерализм в контексте российской модернизации. – Саранск, 1993. – С. 27.
20. Чистяков О.И. О национально-государственном размежевании в период становления Российской Федерации // Государство и право. – 1991. – № 11. – С. 151.
21. Саликов М.С. О преимуществах и возможностях создания территориальной федерации // Полис. – 1998. – № 3. – С. 210.
22. Тавадов Г.Т. Конституционные принципы российского федерализма // Социально-политический журнал. – 1995. – № 6. – С. 51.
23. Зубов А.Б. Унитаризм или федерализм. К вопросу о будущей организации государственного пространства в России // Полис. – 2000. – № 5. – С. 32.
24. Шаров Ю. Российский федерализм: начаты структурные изменения // Федерализм. – 2000. – № 3. – С. 77.
25. Петров Н. Федерализм по-русски // Proetcontra. – 2000. – № 5. – Т. 5. – № 1. – С. 31.
26. Радченко В.И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). – Саратов, 2003. – С. 247.
27. Михалева Н.А. Конституционные реформы в республиках – субъектах Российской Федерации // Государство и право. – 1997. – №4. – С. 10.
28. Мириханов Н. Федерализм, многонациональность, государственность: новый курс российской власти // Федерализм. – 2002. – № 3. – С. 121.
29. Морозова Л.А. Проблемы современной российской государственности. – М., 1998. – С. 127.
30. Шахрай С.М. Роль решений Конституционного Суда Российской Федерации в становлении конституционной модели российского федерализма // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2012. – 2. – С. 27 – 36.
31. Р.К. Искужин Конституционно – правовые основы российского федерализма: концептуальный анализ // Политика и Общество. – 2012. – 10. – С. 22 – 27.

32. Ненилин К.К. Регламент как один из основных источников правового регулирования парламентского контроля на примере Республики Болгарии // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2012. – 5. – С. 153 – 156.

**References (transliterated):**

1. Umnova A.I. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma. – M., 1997. – S. 151.
2. Vishnyakov V.G. Konstitutsionnoe regulirovanie federativnykh otnoshenii // Gosudarstvo i pravo. – 1998. – №12. – S. 21.
3. Analiticheskii obzor konstitutsii respublik, vkhodyashchikh v sostav Rossiiskoi Federatsii // Rossiiskaya Federatsiya. – 1994. – №21. – S. 18.
4. Lysenko V. Chto stroim my v Rossii: simmetrichnuyu ili asimmetrichnuyu federatsiyu? // Federalizm. – №1. – 1998. – S. 97.
5. Leksin V.M., Shvetsov A.N. Gosudarstvo i regiony. Teoriya i praktika gosudarstvennogo regulirovaniya territorial'nogo razvitiya. – M., 1997. – S. 9.
6. Karapetyan L.M. K voprosu o «modelyakh» federalizma (Kriticheskii obzor nekotorykh publikatsii) // Gosudarstvo i pravo. – 1996. – №12. – S. 59.
7. Chirkin V.E. Zakryt' Ameriku! // Gosudarstvo i pravo. – 1997. – № 2. – S. 126.
8. Chirkin V.E. Sovremennoe federativnoe gosudarstvo. – M., 1997. – S. 22.
9. Lysenko V. Chto stroim my v Rossii: simmetrichnuyu ili asimmetrichnuyu federatsiyu? // Federalizm. – №1. – 1998. – S. 97.
10. Umnova I.A. Konstitutsionnye osnovy sovremennogo rossiiskogo federalizma. – M., 1997 – S. 41.
11. Tadevosyan E.V. Rossiiskii federalizm i sovremenniy natsional'no-gosudarstvennyi nigilizm // Gosudarstvo i pravo. – 1996. – №10.
12. Mitrokhin S.S. Predposylki i osnovnye etapy detsentralizatsii gosudarstvennoi vlasti // Tsentri – regiony – mestnoe samoupravlenie. – 2001. – S. 82.
13. Mitrokhin S.S. Predposylki i osnovnye etapy detsentralizatsii gosudarstvennoi vlasti // Tsentri – regiony – mestnoe samoupravlenie. – 2001. – S. 82.
14. Boltenkova L.F. Asimmetrichnaya federatsiya: real'nost' dlya Rossii? // Regionologiya. – 1997. – №1. – S. 16.
15. Il'inskii I.P., Krylov B.S., Mikhaleva N.A. Novoe federativnoe ustroystvo Rossii // Gosudarstvo i pravo. – 1992. № 11. – S. 29.
16. Zinov'ev A.V. Federativnoe ustroystvo Rossii // Pravovedenie. – 1997. – № 3. – S. 13.
17. Karapetyan L.M. Federativnoe ustroystvo gosudarstva. – M., 1997 – S. 116.
18. Ivanov V.N., O.A. Yarovoi O.Ya. Rossiiskii federalizm: stanovlenie i razvitie. – M., 2001. – S. 22.
19. Dolenko D.V. Federalizm v kontekste rossiiskoi modernizatsii. – Saransk, 1993. – S. 27.
20. Chistyakov O.I. O natsional'no-gosudarstvennom razmezhevanii v period stanovleniya Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. – 1991. – № 11. – S. 151.
21. Salikov M.S. O preimushchestvakh i vozmozhnostyakh sozdaniya territorial'noi federatsii // Polis. – 1998. – № 3. – S. 210.
22. Tavadox G.T. Konstitutsionnye printsipy rossiiskogo federalizma // Sotsial'no-politicheskii zhurnal. – 1995. – № 6. – S. 51.
23. Zubov A.B. Unitarizm ili federalizm. K voprosu o budushchei organizatsii gosudarstvennogo prostranstva v Rossii // Polis. – 2000. – № 5. – S. 32.
24. Sharov Yu. Rossiiskii federalizm: nachaty strukturnye izmeneniya // Federalizm. – 2000. – № 3. – S. 77.
25. Petrov N. Federalizm po-rossiiski // Proetcontra. – 2000. – № 5. – T. 5. – № 1. – S. 31.
26. Radchenko V.I. Publichnaya vlast' i obespechenie gosudarstvennoi tselostnosti Rossiiskoi Federatsii (konstitutsionno-pravovye problemy). – Saratov, 2003. – S. 247.
27. Mikhaleva N.A. Konstitutsionnye reformy v respublikakh – sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvo i pravo. – 1997. – №4. – S. 10.
28. Mirikhanov N. Federalizm, mnogonatsional'nost', gosudarstvennost': novyi kurs rossiiskoi vlasti // Federalizm. – 2002. – № 3. – S. 121.
29. Morozova L.A. Problemy sovremennoi rossiiskoi gosudarstvennosti. – M., 1998. – S. 127.
30. Shakhrai S.M. Rol' reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii v stanovlenii konstitutsionnoi modeli rossiiskogo federalizma // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2012. – 2. – С. 27 – 36.
31. R.K. Iskuzhin Konstitutsionno – pravovye osnovy rossiiskogo federalizma: kontseptual'nyi analiz // Politika i Obshchestvo. – 2012. – 10. – С. 22 – 27.
32. Neniлин К.К. Регламент как один из основных источников правового регулирования парламентского контроля на примере Республики Болгарии // Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya / Journal of foreign legislation and comparative law. – 2012. – 5. – С. 153 – 156.