

ФЕДЕРАЛИЗМ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Дегтев Г.В.

соискатель

Института государственного управления

МГИМО (У) МИД России

Проблемы федерализма, в частности российского федерализма, - предмет неослабевающего внимания политико-правовой науки, среди представителей которой наметились принципиальные расхождения по вопросам о типах федерации, о национальной и территориальной моделях государственного устройства, об особенностях статуса отдельных субъектов федерации. В поисках ответа на эти вопросы в научных исследованиях широко изучается опыт зарубежных федеративных государств. В современной западной доктрине федерализма в последние годы многое изменилось в подходах к исследованию проблемы, определению самого понятия федерализма, смысл которого видится в том, чтобы обеспечить такое соединение различных групп в союз, которое позволяло бы осуществлять общие цели, и при этом сохранять самостоятельность частей.¹

Конституция РФ 1993 г. характеризуется рядом принципиально новых подходов к решению проблем государственного устройства нашей страны, многие из которых имеют существенное правовое и политическое значение.

Важное место в понимании сути современного российского федерализма занимает вопрос о том, является ли наша Федерация договорной или конституционной. Дискуссия о том, является ли действующая Конституция результатом договорного характера создания Российской Федерации, стал особенно острым со времени подписания Федеративного договора 31 марта 1992 г., Очевидно, однако, что становление Российской Федерации - не одноактный шаг, а процесс. Федеративный договор - один из этапов становления федерализма в на-

шей стране.² Он привнес элементы договоренности в природу Федерации, развил элементы договорности, имевшиеся в истории российской государственности, но не вытеснил конституционной основы этой государственности. Таким образом, современная Российская Федерация, несомненно, является конституционно-правовой. Как будет развиваться процесс в будущем, покажет время.

Обращаясь к другому спорному вопросу о суверенитете субъектов Российской Федерации, надо заметить, что суверенными, по Федеративному договору 1992 г., считались только государственные образования, имеющие форму республики. Подавляющее же большинство российских государственных образований не рассматривались как суверенные и первоначально не претендовали на такой статус. Лидеры отдельных республик, настаивая на признании этих образований суверенными, исходили из их национального характера, причем зачастую без достаточных оснований смешивали понятие государственного суверенитета и суверенитета "титularyного" народа.

Российская Федерация в своих основных законах никогда не отрицала права народов на самоопределение. В преамбуле действующей Конституции РФ также сказано, что она принимается, "исходя из общепризнанных принципов равноправия и самоопределения народов".

Как известно, реализация права проживающих на территории Российской Федерации народов на самоопределение всегда осуществлялась с согласия и при поддержке государственных органов Российской Федерации (так возникли, например, Башкирская и Бурятская республики). Самоопределение в составе Российской Федерации помогло становлению как самоопределявшихся народов, так и Российской Федерации - суверенного государства, целостность и неприкосновенность которого обеспечивает, в свою очередь, суверенитет всех населяющих Россию народов.

Рассматривая соотношение понятий суверенитета и целостности применительно к Российской Федерации, следует исходить из общепризнанных норм международного права, в соответствии с

которыми в государствах, где соблюдаются права человека и уважается право граждан на участие в управлении государством, недопустимо нарушение территориальной целостности и государственного единства.³

Радетелям суверенитета каждого отдельно взятого народа, как представляется, следовало бы с вниманием отнестись к целям суверенитета как особого правового состояния. Суть его в том, что он реализуется в интересах сообщества людей, проживающих на конкретной территории. Причем недопустимо ущемление прав и свобод и тех лиц, которые в это сообщество не входят. Именно поэтому в Декларации о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом ООН от 24 октября 1970 г., указано, что право народа на самоопределение не должно толковаться как "санкционирующее или поощряющее любые действия, которые вели бы к расчленению или к частичному или полному нарушению территориальной целостности или политического единства суверенных и независимых государств, имеющих правительства, представляющие весь народ, принадлежащий к данной территории, без различия расы, вероисповедания или цвета кожи".

Руководствуясь этими общепризнанными нормами международного права, Конституция 1993 г. установила, что суверенитет Российской Федерации распространяется на всю ее территорию, причем Россия обеспечивает целостность и неприкосновенность своей территории. С учетом сказанного нельзя признать оправданным как с научной, так и с практической точки зрения наделение свойством суверенности отдельных частей - субъектов Российской Федерации.

Еще одна проблема связана с тем, что Конституция 1993 г., в отличие от ранее действовавших, как уже говорилось, впервые закрепляет (ч. 1 ст. 5) принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Это означает, что во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти все субъекты Российской Фе-

дерации равноправны между собой. Однако в ч. 2 ст. 5 Конституции содержится некоторая уступка субъектам Федерации, именуемым республиками. Республики, в отличие от других субъектов Российской Федерации, не только названы государствами, но и получили право иметь свои конституции, в то время как края, области, города федерального значения, автономная область, автономный округ принимают уставы. В других же отношениях республики не отличаются от иных субъектов Российской Федерации и не могут претендовать на особое правовое положение в составе Федерации.

Равноправие субъектов в Российской Федерации проявляется в разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти ее субъектов. Российская Федерация взяла на себя обязательство руководствоваться основными принципами федерализма, в соответствии с которыми субъектам Федерации должна быть предоставлена вся полнота государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов. Объем принадлежащих исключительно Российской Федерации предметов ведения и полномочий определен с учетом того, что он должен быть достаточным для обеспечения интересов Российского государства в целом, всего многонационального народа России. Заметим, что предметы ведения Федерации, а также совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов приведены непосредственно в Конституции Российской Федерации. Предметы ведения субъектов в ней не перечисляются. Да это практически и невозможно сделать, поскольку они постоянно расширяются в интересах проживающего на территории субъекта Федерации населения.

Обратим внимание на то, что Конституция РФ, исходя из принципа единства государственной власти, предусмотрела возможность передачи органами исполнительной власти субъекта Федерации части своих полномочий федеральным органам исполнительной власти, а также возможность передачи части полномочий

федеральных органов исполнительной власти соответствующим органам субъектов Федерации. Такая гибкость в перераспределении полномочий должна быть связана только с совершенствованием системы управления и не может приводить к изменению статуса как субъектов Федерации, так и Федерации в целом.

Равноправие субъектов, и это важно учитывать, не означает и не должно означать "уравниловки" в отношении к ним со стороны федеральных органов. Сами субъекты Федерации отличаются друг от друга по географическому положению, климатическим условиям, природным богатствам, реальной насыщенности энергетическими и иными ресурсами. Между тем должного механизма установления их фактического равноправия не существует, что приводит к определенным внутрифедеральным конфликтам, проявляющимся прежде всего при составлении бюджета Федерации.

Рассматривая принципы построения Российской Федерации, установленные Конституцией, необходимо остановиться еще на одном аспекте. Ныне действующая российская Конституция, в отличие от действовавшей ранее, не содержит раздела о национально-государственном устройстве. Это, с одной стороны, гарантия равноправия субъектов Российской Федерации независимо от национального состава проживающего в них населения, а с другой - признание, что в России существует многонациональный народ, соединенный общей судьбой, и все государственные органы как Федерации, так и ее субъектов должны исходить из необходимости сохранения исторически сложившегося государственного единства.

Действующая российская Конституция, в полном соответствии с такими основополагающими международно-правовыми актами как Всеобщая декларация прав человека,⁴ Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах и Международный пакт о гражданских и политических правах,⁵ исходит из принципа приоритета прав человека. Конституция в ст. 19 подтвердила, что государство гарантирует равенство прав и свобод человека и гражданина независимо, в частности, от расы, национальности

или языковой принадлежности. Гарантией равенства граждан независимо от их национальной принадлежности является норма, установленная в ст. 26 Конституции, в соответствии с которой каждый вправе определять и указывать свою национальную принадлежность и никто не может быть принужден к этому.

Вместе с тем государство обязано учитывать, что реализация ряда прав и свобод человека и гражданина неразрывно связана с его национальной самоидентификацией. Каждому, согласно Конституции РФ, принадлежит право определять свой родной язык, а государство обязано предоставить возможность пользоваться родным языком, воспитывать и учить детей именно на этом языке. На государстве, если обратиться к тексту Конституции, лежит ряд обязанностей, обусловленных многонациональностью народа России. Российская Федерация гарантирует всем ее народам право на пользование родным языком, создание условий для его сохранения и развития, гарантирует права коренных малочисленных народов, защиту прав национальных меньшинств, исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей и многое другое.

Это накладывает на государство обязанность законодательного развития прав и свобод человека, обусловленных его национальной принадлежностью, включая, в частности, поддержку национальной культуры, сохранение народных традиций и обычаев.

Проблемы российского федерализма оказывают существенное влияние на развитие законодательства нашего государства. Стремительно нарастает нормотворчество субъектов Федерации. Это связано, в частности, с тем, что российская Конституция определила пределы ведения Федерации и тем самым открыла простор для правотворчества ее субъектов, получивших возможность издавать свои законы и иные правовые акты.

Новая российская Конституция установила, что вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города феде-

рального значения - Москва и Санкт-Петербург, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (ч. 4 ст. 76).

В целом можно утверждать, что правовая система Федерации стала проще. Отныне она состоит из федеральной правовой системы и правовых систем субъектов Федерации.

Вместе с тем, в российской правовой системе остается много неясного, относительно того, что же конкретно относится к ведению Российской Федерации, а что - к ведению ее субъектов. На практике при решении проблемы установления сфер правового регулирования собственно Российской Федерации и субъектов Российской Федерации надо учитывать ряд факторов. Во-первых, в Конституции не приведены процедуры, которые позволили бы с достаточной для практики точностью установить, что и как в сфере совместного ведения определяется Федерацией, а что и как соответственно определяется субъектами Федерации. Во-вторых, возможность уточнения конституционных положений (ст. 71 и 72) осложняется тем, что в соответствии с ч. 3 ст. 11 Конституции разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации осуществляется не только Конституцией РФ, но и Федеративным и иными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий.

Обращаясь к Федеративному договору, следует учитывать, что три договора, его образующие, не идентичны в разграничении предметов ведения между Федерацией и различными субъектами. Вместе с тем, в "Заключительных и переходных положениях" действующей Конституции России указано, что в случае несоответствия положениям Конституции РФ положений Федеративного договора, а также других договоров между федеральными органами государственной власти России и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, договоров между органами государственной власти субъектов Российской Федерации действуют положения Конститу-

ции РФ. Само же содержание договоров о разграничении предметов ведения и полномочий, естественно, различно.

Таким образом, сфера, в которой конкретный субъект Федерации правомочен осуществлять собственное правовое регулирование, определяется не только общей для всех субъектов Российской Федерации Конституцией, но и теми индивидуальными договорами о разграничении предметов ведения и полномочий, которые субъект Федерации заключит с Российской Федерацией.

Рассматривая право субъекта Российской Федерации на собственное правотворчество, в том числе и на издание законов, следует обратить внимание на то, что необходимость в собственном правотворчестве возникает у субъектов Федерации главным образом из-за неполноты федерального правового регулирования. Федерация в ряде случаев, когда ее регулирование неспособно охватить всю местную специфику, берет на себя установление общих основ или принципов, все остальное, т.е. конкретизация этих основ или принципов, оставляется для правотворчества ее субъектов. Заметим, что в соответствии с Федеративным договором в сфере совместного ведения на уровне Федерации должны были приниматься Основы законодательства, на базе которых республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа могли осуществлять собственное правовое регулирование. Конституция 1993 г. отказалась от использования понятия "Основы законодательства", имевшегося в Федеративном договоре. Теперь в ч. 2 ст. 76 указано, что по предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

На первый взгляд, может показаться, что различие между нормами Федеративного договора и Конституции незначительно. Однако формулировка Федеративного договора была императивной и обязывала законодателя Федерации в сфере совместного ведения определять только основы правового регулирования, в то время как форму-

лировка ст. 76 Конституции РФ не ограничивает простора для правового регулирования со стороны Федерации. Тенденция к расширению объема правового регулирования федерального законодательства проявилась и в том, что в текст действующей Конституции РФ не были включены некоторые процессуальные гарантии участия субъектов Федерации в создании федеральных законов, которые содержались в Федеративном договоре. Федеративный договор предусматривал, например, что законопроекты по предметам совместного ведения, внесенные в законодательный орган Российской Федерации, на определенной стадии их прохождения должны были направляться республикам, соответствующие предложения которых подлежали рассмотрению законодательным органом Федерации.

В последние годы в правотворчестве субъектов Федерации все большее место начинают занимать соглашения и договоры между субъектами Федерации или даже отдельными администрациями. Из общей массы договоров между субъектами по их содержанию можно выделить две группы. В первой, наиболее многочисленной, - договоры, связанные с расширением экономических связей субъектов. Во многих случаях эти договоры лишь предусматривают возможность подписания в последующем соглашений по конкретным вопросам, которые уже содержат определенные условия, включая сроки поставок, условия оплаты, последствия неисполнения и т.п. Вторую группу составляют договоры о взаимном сотрудничестве в вопросах развития культуры, обеспечения учебниками, издаваемыми на различных языках, и проч.

Интересно отметить, что конституции и уставы субъектов Федерации не содержат норм, устанавливающих процедуру заключения договоров между ними и необходимость их ратификации каким-либо органом.

Оценивая путь, пройденный Россией в направлении формирования федеративного государства, Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию РФ отметил: "Нужно признать - в России федеративные отношения не достроены и неразвиты. Региональ-

ная самостоятельность часто трактуется как санкция на дезинтеграцию государства. Мы все время говорим о федерации и ее укреплении, годами об этом же говорим. Однако надо признать: у нас еще нет полноценного федеративного государства, хочу это подчеркнуть: у нас есть, у нас создано децентрализованное государство".⁶

Как отмечается в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ, в начале 90-х гг. Центр многое отдал на откуп регионам. Однако уже скоро власти некоторых субъектов Федерации начали испытывать прочность центральной власти. И ответная реакция не заставила себя ждать. Органы местного самоуправления также стали перетягивать на себя полномочия, в основном полномочия субъектов Федерации. Все уровни власти оказались пораженными одной болезнью.

Крайним примером нерешенных федеративных проблем является Чеченская республика. Ситуация в республике осложнилась до такой степени, что ее территория стала плацдармом для экспансии в Россию международного терроризма. Исходной причиной здесь также было отсутствие государственного единства. По мнению Президента РФ В.В. Путина лишь контр-террористическая операция смогла отвести угрозу распада России, профессиональные военные помогли сохранить достоинство и целостность государства.

Определяя основные рубежи по укреплению федерализма на современном этапе, Президент РФ В.В. Путин называет три основных направления.

Первое направление - создание федеральных округов и назначение в них представителей Президента России. Суть этого решения в укрупнении структур президентской вертикали в территориях с целью повышения эффективности власти. Полномочные представители будут содействовать эффективному решению проблем своих округов. Но они не вправе вторгаться в сферу компетенции избираемых глав регионов. Опорой полпредам в работе будут только закон и данные им полномочия.

Второе направление - создание возможности федерального вмешательства в ситуации, когда органами власти на местах попираются Конституция России и федеральные законы, нарушаются единые права и свободы граждан России.⁷ Сегодня в территориях государственный орган или должностное лицо может уклоняться от исполнения решения суда, признавшего закон или иной нормативный правовой акт неконституционным или противоречащим федеральному законодательству. В этой ситуации федеральная власть, Президент России должны иметь правовую возможность навести порядок. И руководители регионов должны иметь право влиять на местные органы власти, если последние принимают неконституционные решения, попирают свободы граждан. Подобные институты вмешательства есть в многих федеративных государствах. Они применяются крайне редко, но само их наличие служит надежной гарантией четкого исполнения Конституции и федеральных законов.

Важным вкладом в развитие российского федерализма явился Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" от 6 октября 1999 г. с последующими изменениями и дополнениями. Закон направлен на решение задачи совершенствования системы органов государственной власти, механизма обеспечения ее единства, в том числе на усиление непосредственного воздействия федеральных органов государственной власти на законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае допущения органом законодательной (представительной) власти субъекта Российской Федерации конституционных нарушений руководитель высшего исполнительного органа государственной власти этого субъекта Федерации вправе распустить данный законодательный (представительный) орган. Основанием для такого решения предлагается определить уклонение этого органа в течение определенного срока от принятия входящих в его ком-

петенцию мер по выполнению решения суда, связанного с признанием закона или иного нормативного правового акта, принятого законодательным органом субъекта Российской Федерации, противоречащим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации. При этом другим судебным решением должно быть установлено, что в результате бездействия законодательного органа были созданы препятствия для реализации полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации, закрепленных конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации.

Если подобная ситуация затрагивает права и свободы человека и гражданина, права общественных объединений и органов местного самоуправления, законом предусматривается возможность принятия соответствующих мер со стороны федеральных органов государственной власти. Президент РФ вправе предупредить законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации, а при повторном нарушении внести в Государственную Думу проект федерального закона о роспуске законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

В том же направлении действуют положения, касающиеся оснований и порядка досрочного прекращения полномочий высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации. В случае допущения высшим должностным лицом субъекта РФ либо действовавшими по его поручению органами исполнительной власти нарушений Конституции РФ или федерального законодательства Президент РФ наделяется правом применения мер воздействия на соответствующее должностное лицо. Такими мерами являются объявление высшему должностному лицу субъекта РФ предупреждения и при повторном нарушении - отрешение его от должности.

В качестве одного из оснований для применения указанных мер служит уклонение данного должностного лица в течение месяца со дня издания указа о приостановлении действия акта, изданного этим лицом либо органом исполнительной власти субъекта РФ,

от издания акта, предусматривающего отмену приостановленного акта или внесение в него необходимых изменений при условии, если в течение этого срока высшее должностное лицо субъекта РФ не обратилось в соответствующий суд для разрешения спора.

В случае отрешения от должности высшего должностного лица субъекта РФ, а также его временного отстранения от исполнения своих обязанностей на период расследования возбужденного в отношении него уголовного дела Президент РФ назначает временно исполняющего обязанности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Федерации.

Издание указа Президента РФ об отрешении от должности высшего должностного лица субъекта РФ влечет за собой отставку возглавляемого им высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ.

В Законе содержится также ряд норм, связанных с обеспечением реализации судебных решений, которыми нормативные правовые акты, изданные органами государственной власти субъектов РФ, признаются недействительными либо недействующими и не подлежащими применению.

Третье направление укрепления федерализма - реформа Совета Федерации, цель которой - развитие демократии, профессиональных начал парламентской деятельности.

Изменение принципов формирования Совета Федерации ставит вопрос об организации постоянного диалога руководителей субъектов РФ и главы государства по основным проблемам государственной жизни, о форме участия регионов в подготовке и принятии важнейших общегосударственных решений. Такой формой стал Государственный совет при Президенте России, идея которого была высказана некоторыми губернаторами.

1 Государство, право и межнациональные отношения в странах западной демократии. М., 1999. С. 22-23. Чиркин В.Е. Модели современного федерализма: сравнительный анализ. // Государство и право. 1994 №8-9, С.154.

- 2 На основе договора в свое время сложились такие федерации, как США - в 1787 г., Швейцария - в 1948 г., СССР - в 1922 г., Объединенные Арабские Эмираты - в 1971 г., сербо-хорватская-мусульманская федерация в Боснии и Герцеговине - в 1995 г. и др.
- 3 См., напр., Кастель Е.Р. Германский федерализм: историко-правовое исследование. - Екатеринбург, 1994, С. 3,5, 22
- 4 Принята Генеральной Ассамблеей ООН 10 декабря 1948 г.
- 5 Приняты Генеральной Ассамблеей ООН в 1966 г., ратифицированы в СССР только в 1973 г.
- 6 См. Парламентская газета, 11 июля 2000 г.
- 7 Принцип федерального вмешательства или "экспансии" давно апробирован в деятельности федеративных государств Запада и в частности США. Вспомним хотя бы события 1861-65 гг., когда только вмешательство федеральной власти под руководством президента Линкольна спасло американскую федерацию от распада